

# **Förslag till bildande av en kommunal polisverksamhet**

EN RAPPORT FRÅN KRISTDEMOKRATERNA I SKÅNE

## Bakgrund

Det har nu gått drygt ett och ett halvt år sedan Sverige fick en ny polismyndighet. Den 31 december 2014 avslutades ett kapitel i svensk polishistoria. Riks-polisstyrelsen och 21 polismyndigheter slogs samman och bildade den 1 januari 2015 Polismyndigheten under ledning av en rikspolischef med mandat att styra och leda all polisverksamhet i landet. Polismyndigheten i sin tur delades in i sju regioner som i sin tur delades in i ett antal polisområden och lokalpolisområden allt i enlighet med Genomförandekommitténs förslag som klubbats av en enig riksdag. En grundläggande tanke med organisationsförändringen var att polisen skulle komma närmare medborgarna och ha en bättre lokal förankring. En annan bärande tanke var att genom sammanslagningen få en bättre styrning och samordning av verksamheten då den nye rikspolischefen kunde förfoga över den totala polisresursen till skillnad från den tidigare ordningen där länspolischeferna var självständiga myndighetschefer med eget ansvar för brottsbekämpningen inom sitt område.

Sammanslagningen har hitintills inte gett önskad effekt och det finns inte mycket som i nuläget talar för att polisverksamheten blivit bättre och effektivare, snarare tvärtom. Med facit i hand kan man fundera över om beslutet om den stora organisationsförändringen var tillräckligt väl underbyggt. Missnöjet i polisleden är kompakt och larmsignalerna om en dysfunktionell organisation kommer allt tätare från skilda delar av landet. Det verkligt allvarliga är att allt fler polisanställda, inte minst unga, känner uppgivenhet och söker sig från verksamheten till andra och, ur deras synpunkt, mer attraktiva anställningar. Enligt en av Polisförbundet genomförd enkät var hela 81 procent av de svarande negativa till den nya organisationen. Enbart tre procent var ganska positiva. Ingen sade sig vara mycket positiv. Även från åklagarhåll kommer signaler om brister i polisens utredningsverksamhet. Detta samtidigt som polishögskolorna har fått svårare att rekrytera nya poliser.

Den lokala närvaron lyser med sin frånvaro trots allt tal om decentralisering och kommunala satsningar. Från skilda håll i landet, inte minst i glesbygd och mindre orter, kommer signaler om att polisen har svårt att klara sitt uppdrag. Poliser i lokalpolisområdena kommenderas till annan verksamhet i andra delar av regionen eller landet, trafikpolisverksamheten är satt på undantag och den traditionella kriminalpolisverksamheten går på sparlåga alltmedan balanserna med antalet outredda brott stiger, trots att drygt hälften av alla ärenden skrivs av redan vid anmälningstillfället. I längden påverkar detta självklart allmänhetens syn på och tilltro till polisens förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och ge dem skydd och hjälp när det behövs.

I sig är den centralisering som det ofrånkomligt innebär med en myndighets-sammanslagning kontradiktoriskt med tanken på en hög lokal närvaro och starkt medborgarinflytande. Redan det faktum att ledningsfunktionerna, exempelvis ledningscentraler och anmälningsupptagning, slås samman till stora regionala enheter innebär att den för polisverksamheten så viktiga lokal- och personkännedomen tappas. Den insyn som tidigare fanns via polisenämnder och polisstyrelser har även den upphört och ersatts av insynsråd på regionnivå, vilket givetvis är en försvagning av kommunpolitikens möjligheter till påverkan.

Till den nya polismyndighetens försvar kan sägas att det skett förändringar i form av ett förhöjt säkerhetshot, beslut om inre gränskontroll och en ökad inre utlänningskontroll som sammantaget har en påtaglig inverkan på polisens verksamhet och förmåga i övrigt. Mycket talar för att vi får

leva med detta under överskådlig tid, vilket i sig accentuerar behovet av nya lösningar som svarar upp mot lokalsamhällets behov av en närvarande och trygghetsskapande polis.

Andra påverkansfaktorer är att antalet utanförskapsområden ökat kraftigt i antal. Vittnesmålen är många om otrygghet och social oro. Risken för uppkomst av parallellsamhällen med egen rättsskipning, en svart ekonomi och territoriell kontroll är idag en ytterst påtaglig verklighet liksom förekomsten av organiserad brottslighet och en ökande radikaliserings. Samtidigt har polisen närvaron i dessa områden stadigt minskat med några få undantag. Den särskilda satsning som rikspolischefen kungjort avser 14 av 53 särskilt prioriterade områden. Kvarvarande 39 områden verkar få klara sig på egen hand. Till detta kommer en påtaglig risk att antalet utanförskapsområden ökar i antal om inget görs för att motverka denna icke önskvärda utveckling.

Det är ett faktum att polisens arbetsuppgifter blivit allt mer omfattande och till en del även mer komplexa. Sverige har idag en organiserad brottslighet som var helt okänd för något decennium sedan. Teknikutvecklingen har medfört en accelererande ökning av IT-relaterade brott med allt vad det medför. Världen omkring oss tränger sig på med ett stort mått av gränsöverskridande brottslighet som är ytterst omfattande och svårutredd. Det gängrelaterade våldet är ett allt vanligare inslag i brottsstatistiken. Beviskraven ökar samtidigt som folks vilja att medverka i utredningarna minskar.

Som nämnts tidigare har antalet uppkärade och redovisade brott uppvisat en nedåtgående trend under lång tid. Anmälda brott och förundersökningar skrivs av även då bevisläget är gott och inget talar i nuläget för en förbättring då kriminalpolisverksamheten i form av utredning och spaning har åderlåtits till förmån för den yttre verksamheten, som trots detta inte klarar uppdraget till alla delar. Det finns i den delen anledning att förhålla sig kritisk till den nuvarande trenden att låta stora delar av utredningsverksamheten skötas av civila utredare som saknar polismans befogenheter med allt vad det innebär i form av begränsningar i yrkesutövningen. Detta sagt utan att förringa civila utredares kompetens som i sig utgör ett bra komplement.

I sin strävan att ge verksamheten sken av lokal närvaro har Polismyndigheten tillsatt ett antal kommunpoliser att utgöra kontaktyta mellan kommun och polis. Dessa kommunpoliser saknar egna resurser och är därför beroende av högre chefers goda vilja och prioriteringar. I verkligheten blir avståndet mellan medborgarna och polisen allt större genom den stordrift som sammanslagningen medfört.

Den bild som tonar fram visar tydligt på behovet av ett i stora delar förändrat polisiärt arbetssätt för att klara det breda spektra av brott och ordningsstörningar som polisen har att hantera. Dels krävs spjutspetskompetens, internationellt samarbete och nationell samordning för den grova och organiserade brottsligheten och annan samhällsfarlig kriminalitet, dels en polisiär närvaro för att möta medborgarnas berättigade behov av en trygg tillvaro i lokalsamhället. Till stora delar är detta uppdrag som till sin karaktär skiljer sig åt även om det givetvis finns sådant som förenar. Vi anser att de organisatoriska förändringar som genomförts under senare år inte tagit hänsyn till verksamhetens behov i tillräcklig utsträckning. Tiden är därför kommen att skapa en polisverksamhet som tillgodoser såväl nationella som lokala intressen där den nuvarande polismyndigheten svarar för förstnämnda och en kommunal polis ansvarar för ordningshållningen och det lokala brottsförebyggande arbetet.

## **En framtida polis**

### **1. Nuvarande Polismyndigheten – verksamhet och inriktning**

Svensk polis står som nämnts inför stora utmaningar. Antalet polisanställda är inte i proportion till vare sig arbetsbelastning eller befolkningsökning. Sett i ett europeiskt perspektiv har Sverige få poliser per tusen invånare. Vår bedömning är att den nuvarande polisorganisationen därför under lång tid i första hand måste fokusera på den kriminalitet som utgör ett hot mot vår demokrati och vårt rättssamhälle där utbredningen och tillväxten av den organiserade och gränsöverskridande brottsligheten utgör det kanske största hotet. Samhället tenderar att bli alltmer polariserat och det finns tydliga tecken på framväxten av parallella samhällen med svart ekonomi och egen rättsskipning. Det välfärdssamhälle som generationer byggt upp utsätts kontinuerligt för angrepp och tenderar på sikt att urholkas. Polismyndigheten måste därför ha kraft och förmåga att långsiktigt ta sig an den tunga och komplicerade brottsligheten samtidigt som man har möjlighet att ingripa vid grövre brott och ordningsstörningar samt med resurser att hantera särskilda händelser. Polismyndigheten bör således skifta fokus och ägna mer tid åt brottsutredning och ingripandeverksamhet i ärenden som idag bedöms som prioritet 1 och 2 av de regionala ledningscentralerna. Polismyndigheten bör därutöver fortsatt ha ett nationellt ansvar för trafiksäkerhetsarbetet och trafikövervakningen på de stora trafiklederna. Till det nationella ansvaret hör fortsatt även gränspolis- och utlännings-verksamheten.

### **2. En kommunal polis – organisation och verksamhet**

Polismyndighetens inriktning leder till att den brottsförebyggande verksamheten och trafikövervakningen i tätort blir eftersatt, något som rent faktiskt sker redan idag. Viljan att lösa alla uppgifter finns säkert, men den befintliga yttre resursen räcker oftast bara till ingripandeverksamhet och till punktvisa insatser i oroliga områden om ens det.

”Med utgångspunkt i att syftet är att bekämpa och förhindra brottslighet i lokal-samhället borde polisverksamheten i den delen byggas upp utifrån en lokal bas. Verksamheten ska styra behovet och inte som nu, trots försäkringar om motsatsen, i första hand organisationens interna intressen. Kunskap om hur ett effektivt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete bedrivs saknas inte men väl förmågan att genomföra det. Den lokala polisiära närvaron behöver alltså vara verksamhetsstyrd och grundad i en god kännedom om lokalsamhällets bostads-områden, näringsliv och invånare. Kommunala institutioner som skola och socialtjänst bör ses som naturliga samarbetspartner. Polisen bör vara integrerad i kommunen på samma sätt som exempelvis räddningstjänsten. Det innebär dels att antalet poliser anpassas till de demografiska förhållandena i kommunen, dels att tjänstgöringen och närvaron kan garanteras över tid, så att erfarenhet och kännedom om personer och institutioner kan byggas upp och inte går förlorad genom kommenderingar, förflyttningar och upplösta projekt. En kontinuerlig närvaro och god lokalkännedom är mindre resurskrävande än händelsestyrda projektinsatser och ingripandeverksamhet med poliser som hämtas utifrån.”<sup>1</sup>

Erfarenheten talar för att en stor hierarkisk och byråkratisk myndighet inte kommer att nå framgång i det lokala arbetet. Den rörlighet som idag kännetecknar den lokala polisverksamheten kan begränsas i en kommunal organisation. Idag kan personal-omsättning och omorganisationer lokalt göra att de som bäst vet hur man ska arbeta i närområdet flyttar till nya arbetsuppgifter och viktig lokal kompetens går förlorad.

En kommunal polis ger ett ökat lokalt medborgarinflytande. Det är viktigt för förtroendet för polisen och polisväsendets legitimitet att allmänheten kan känna att de har ett reellt inflytande och möjlighet påverka verksamhetens inriktning till fromma för de medborgare man är satta att tjäna.

”Om medborgarna känner att de saknar inflytande kommer också polisens legitimitet att minska. Risken blir då att vi får se en utveckling med minskad anmälningsbenägenhet och ökade privat brottsbekämpande initiativ. Redan idag anlitar kommuner vaktbolag för att sköta upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet eftersom de saknar möjlighet att påverka hur polisen ska disponera sina resurser. En ännu värre utveckling vore en ökning av medborgargården och mobbrättvisa som en följd av att medlemmar ur allmänheten inte känner att polisen kan hantera sådan brottslighet som de känner drabbar dem direkt.”<sup>2</sup>

*I sammanhanget kan staden New York tjäna som ett gott exempel. Där lyckades man vända en negativ brottstrend genom en målmedveten satsning på en lokalt närvarande polis som beivrade all form av brottslighet i enlighet med den kriminologiska ”Broken windows”-teorin kombinerat med en noggrann lokal uppföljning och analys av brottsutvecklingen och med ett tydligt ansvarsutkrävande. Det är ostridigt att lokal närvaro av polis med god personkännedom utgör en grundpelare i det brottspreventiva arbetet, helt i enlighet med den kriminologiska ”rutinaktivitetsteorin”. Det är därför ett måste att polisen även har tid och kraft att ta sig an den lokala brottslighet som utgör ett störningsmoment för boende i området, även i de fall det ses som bagatellbrott i ett större sammanhang.*

## Organisation

Den kommunala polisorganisationen bör ha en erfaren och polisutbildad chef, med en ledningsstruktur och olika chefsnivåer, som är underställd ett ansvarigt kommunalråd i kommunstyrelsen. En särskild polisenämnd bör inrättas.

## Inriktning

Arbetsuppgifterna för den kommunala polisen skall i första hand ha ett brotts-förebyggande perspektiv genom hög synlighet och närvaro i utsatta områden. Till detta kommer handläggning av ärenden som inte faller under prioritet 1 och 2 samt daglig trafikövervakning inom kommunen. Likaså bör en kommunal polis arbeta med narkotikabrott på gatunivå i den mån sådan kriminalitet förekommer. Vissa brottsplatsundersökningar kan med fördel utföras av en

---

Krister Thelin: Med polisen i centrum – varför polist reformen kommer att slå fel och vad vi borde göra i stället

kommunal polis. Utredning av bötesärenden, straffrättsliga och vissa specialstraffrättsliga, bör utredas lokalt. Ärenden med frihetsberövade bör fortsatt handläggas av Polismyndigheten.

## **Utbildning**

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

Polisverksamheten är idag en statlig angelägenhet. Polisutbildningen är lång och dyrbar jämfört med många andra länder. Flertalet som rekryteras har en akademisk utbildning i bagaget och tankar finns att göra den framtida polisutbildningen till en ren högskoleutbildning. Det är tveksamt om en sådan utbildning är anpassad för verksamhetens behov i alla dess delar. En stor del av den yttre polisverksamheten är av ordningshållande karaktär som inte kräver akademiska examen. Vi förordar därför en differentierad, flexibel och behovsstyrd utbildning.

För en lokal polis i kommunal regi bör en särskild utbildning utformas och ges i anslutning till befintliga institutioner. Grundkrav för en kommunal polis är gymnasiekompetens. Övriga krav bör i stort motsvara dagens. Utbildningstiden för en kommunal polis bör vara ettårig och kombineras med praktik.

För att påskynda uppstarten och skapa en plattform för det fortsatta arbetet är det säkerligen nödvändigt att det sker en viss rekrytering från Polismyndigheten av färdigutbildade och erfarna poliser som vill säkra en tjänst på hemorten. Likaså är det ett måste att chefstjänsten tillsätts som sedan ges uppdraget att bygga upp verksamheten.

## **Finansiering**

I ett inledande skede och under en övergångsperiod krävs sannolikt ett visst statligt stöd. När väl organisationen är på plats, vilket uppskattningsvis tar tre år, tar kommunen över ansvaret för finansiering och drift. Till en del kan kommunen göra inbesparingar för inhyrda ordningsvakter och väktare. Likaså kan intäkterna från böter (ordningsbot) tillgodoräknas kommunen i likhet med vad som gäller för parkeringsanmärkningarna idag.

Minskade kostnader för skadegörelse på skolor och andra kommunala byggnader är vanskliga att beräkna, men även i den delen kan man kanske göra ”vinster”.

De huvudsakliga kostnaderna för verksamheten utgörs av personalkostnader. Till detta kommer kringkostnader i form av lokaler, sambandscentral, fordon, utrustning m m. För att ha en dubbelpatrull i tjänst dygnet runt årets alla dagar krävs en total bemanning om 18 poliser för att täcka frånvaro i form av semester, sjukdom, utbildning, etc. Nöjer man sig med begränsad dygnstäckning räcker det med 12 poliser.

Den beräknade personalkostnaden ligger på 500 tkr per polis, för att de ska få en månadslön på 28 tkr i månaden inklusive försäkring, sociala avgifter med mera<sup>3</sup>. Denna kostnad tar även hänsyn till ålderskillnader och löneskillnader inom organisationen, det vill säga att en högre lön för chefer är inberäknad. Till detta behövs lokaler, organisation samt utrustning. En konservativ beräkning tyder på att utrustning samt organisation per år hamnar på ca 200 tkr per år, för att ha en god marginal kommer vi att beräkna på 250 tkr, till detta kommer lokalhyra.

Ifråga om polistäthet så ligger Sverige väl under genomsnittet jämfört med övriga EU-länder. I snitt har man en (1) polis per 350 invånare medan vi i Sverige har en (1) polis per 500 invånare. Omräknat skulle Sverige ha drygt 28 000 poliser, vilket innebär en ökning med en polis per 1250 invånare.

#### **Exempel:**

- Sjöbo kommun: 18 565 invånare  
Med utgångspunkt från angiven ökning bör en kommun som Sjöbo ha en bemanning på 14 – 15 poliser, vilket leder till en kostnad på drygt 11 mkr plus lokalhyra.
- Lunds kommun: 117 210 invånare  
Motsvarande beräkningsmall innebär en kommunal polisstyrka på 94 poliser för Lunds kommun till en kostnad Adobe Garamond Pro Bold av drygt 70 mkr.
- Landskrona kommun: 44 173 invånare  
Landskrona förstärks med 35 poliser enligt beräkningsmallen. Då Landskrona kommun i dagsläget är ett utsatt område kan behovet under en övergångsperiod vara större. Kostnad minst 26 mkr.
- Malmö stad: 323 962 invånare  
Malmös behov av kommunal polis är en numerär på 269. Då Malmö stad är ett utsatt område kan behovet, i likhet med Landskrona, vara större. Behovet skall dock viktas mot det faktum att Malmö idag är prioriterat av Polis-myndigheten. Kostnad: minst 200 mkr.

I det fall man väljer att även överföra delar av utredningsverksamheten av de så kallade mängdbrotten till den kommunala polisverksamheten blir utfallet självfallet ett helt annat och kräver överföring av resurser från stat till kommun. Vi ser inte detta som en framkomlig väg. Snarare skall den kommunala polisen ses som ett komplement till den nuvarande Polismyndigheten och, som nämnts, fokusera på vardagsbrott och ordningsstörningar som i dagsläget till stora delar bortprioriteras i den dagliga polisverksamheten, men som har stor inverkan på människor i deras vardag.