

JUSTITIEDEPARTEMENTET
103 33 STOCKHOLM

DATUM 2012-07-06
DNR D1.1-0145/2012
ER REFERENS Ju2012/2744/PO

Remissyttrande över betänkandet *En sammanhållen svensk polis (SOU 2012:13)*

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss. Betänkandet beskriver de styrningssvårigheter som finns i dagens polisorganisation och som också tagits upp av tidigare granskningar.¹ Brå har därför inte något att erinra mot en nationell polis i linje med utredningens förslag. I det fortsatta arbetet med att ta fram den nya organisationen måste dock väsentligt större hänsyn tas till att en stor del av polisarbetet i praktiken handlar om lokalt arbete mot lokala problem. Sammanfattningsvis anser Brå att:

- Fördelningen av mandat och beslutsbefogenheter bör börja på den lokala nivån, vilket också bör kunna innebära organisatoriska förändringar på den nivån. Inom Polisen bör därför finnas en organisation som motsvarar den kommunala nivån.
- För att utveckla det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå bör genomförandeorganisationen i sitt kommande arbete samarbeta med de närmast berörda samverkansparterna lokalt, nämligen kommunerna.
- I det fortsatta arbetet bör särskilt stor vikt läggas vid att bygga in ett system för kunskapsutveckling inom Polismyndigheten.

Brå:s utgångspunkter

Utredningens uppdrag har varit att analysera om polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav som regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat. Utredningens slutsats är att regeringens krav ska uppnås genom organisatoriska förändringar, främst på den nationella och regionala nivån.

Brå menar dock att det finns en risk att ha för stora förhoppningar på att polisiär effektivitet primärt uppnås genom central och regional omorganisation. Problem med brottslighet och otrygghet är en angelägenhet för lokalsamhällen. Polisiär effektivitet och goda resultat med det brottsbekämpande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet är något som främst kan åstadkommas lokalt. Brott och otrygghet är fenomen som instanser även utanför rättsväsendet

¹ Ekonomistyrningsverket (2009:6). Polisen - Styrning och uppföljning. Stockholm. Statskontoret (2011:20). Riksdagens och regeringens styrning av Polisen. Stockholm

måste förhålla sig till och arbeta mot. Polisen kan inte uppnå effektivitet utan samverkan med andra aktörer, oavsett på vilken nivå i samhället det sker.²

En annan förutsättning för goda resultat är att arbetet bygger på kunskap: om brott, orsaker till brottsligheten och om verkningsfulla insatser mot gärningspersoner och brott. En ny polisorganisation bör därför byggas med utgångspunkt från lokala behov, i samverkan med andra aktörer och med en klar tanke om hur arbetet ska bedrivas utifrån tillgänglig kunskap och hur ny sådan ska skapas.³

Nationella, regionala och lokala problem

Även om tyngdpunkten bör ligga på den lokala nivån finns också brottslighet som kräver en regional och nationell överblick och hantering. Det gäller exempelvis organiserad brottslighet, seriebrottslighet, politisk extremism och vissa former av ekonomisk brottslighet. Polisens samverkansområden (med Samo-KUT, RUC och aktionsgrupper), som enligt utredningens förslag blir Polismyndighetens nya regioner, har betydelse för denna brottslighet.⁴ Dessa brottsområden kommer följaktligen även i fortsättningen att hanteras på ett i stort sett lämpligt sätt. Däremot ligger delar av ekobrottsligheten utanför polisväsendet och handläggs av Ekobrottsmyndigheten.⁵

Den stora utmaningen för en ny polisorganisation är därför att vikta lokala, regionala och nationella problem, och ha en organisation med styrformer som kan verka på dessa tre nivåer.⁶ Hur resonerar utredningen inför denna svåra uppgift?

Lokalt vs centralt

Utredningen för en tydlig argumentation för sin lösning med en så kallad enmyndighet och regional indelning. Det är svårt att i betänkandet uppfatta några fördelar med den nuvarande länsvisa ordningen med självständiga myndigheter. Det finns också varianter som inte diskuteras, där exempelvis den ganska nya ordningen med Samverkansrådet, Operativa rådet och aktionsgrupper är ett slags FBI-modell (en särskild organisation för brottslighet av nationell betydelse), men inom ramen för befintliga strukturer.

I avsnitt 11.1.2 beskriver utredningen hur omorganisationen ska genomföras. Där uttrycks visserligen att basen för det polisiära arbetet finns i lokalsamhället, men det är inte främst där som de stora förändringarna kommer att äga rum utan på den regionala (från län till region) och centrala nivån (nuvarande Rikspolisstyrelsen). Samtidigt hävdas att polisorganisationen ska byggas underifrån och uppåt genom att beslutsbefogenheter och uppgifter ska finnas på lägsta ändamålsenliga nivå (avsnitt 11.2.1). I vissa delar behövs också en ökad lokal förankring, menar utredningen (avsnitt 11.2.2). Brå uppfattar utredningens argumentering som motsägelsefull. Mycket lämnas därför för tolkning åt den genomförandeorganisation som nu ska ta vid.

² Se prop. 2011/12:1, Utgiftsområde 4 – Rättsväsendet och tidigare budgetpropositioner.

³ Riksrevisionen (2010:23). Polisens brottsförebyggande arbete - har ambitionerna uppnåtts? RiR 2010:23, Stockholm.

⁴ Bekämpning av organiserad brottslighet. En utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet. Brå 2011:10.

⁵ Se Brå:s remissyttrande över betänkandet En samlad ekobrottsbekämpning (SOU 2011:47), D1.1-0216/2011.

⁶ Bekämpning av organiserad brottslighet. En utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet. Brå 2011:10.

Det kan inte nog understrykas att det ansvar och de befogenheter som tilldelas den lokala, regionala respektive den nationella beslutsnivån har stor betydelse för om omorganisationen ska ge resultat. Det är också ett resonemang som utredningen för (avsnittet 11.2). Som förslaget ser ut kan, beroende på hur mandat och beslutsbefogenheter fördelas, resultatet bli ett i stort sett bibehållande av status quo: Regioner har bara ersatt länsmyndigheterna och centralstyrningen blir tydligare. Eller så byggs en polisorganisation underifrån samtidigt som den nya enmyndigheten ökar förutsättningarna för enhetliga rutiner, intern kommunikation och en större flexibilitet av hur och var resurser sätts in.

Brå menar att polisorganisationen i högre grad ska byggas underifrån, vilket följaktligen bör ges större utrymme i det fortsatta arbetet än vad utredningen signalerar. Fördelningen av mandat och beslutsbefogenheter bör lämpligen börja på den lokala nivån, vilket också kan förväntas innebära förändringar på den nivån. Som nyss nämnts måste också en balans ske av regionala och nationella problem, som också förutsätter sådana styrningsformer.

Samverkan

Brå instämmer i utredningens beskrivning om att den lokala nivån har kommit långt i utvecklingen av samverkan och att man nu genom bland annat samverkansöverenskommelserna och en mer tydligt kunskapsbaserad process kommit en god bit på väg (avsnitt 9.7).⁷ Brå delar också utredningens uppfattning att det fortfarande finns stora skillnader mellan kommuner i hur samverkan utvecklats och vilka resultat som nåtts (avsnitt 9.7.3). Brå välkomnar därför utredningens förslag att ge Polismyndigheten ett uttalat samverkansansvar med landets kommuner. Brå menar dock att ett sådant ansvar inte är tillräckligt för att utveckla samverkan. Vid det fortsatta arbetet är det därför viktigt att inte alltför stora asymmetrier i organisationerna skapas mellan Polisen och de övriga aktörer som är viktiga för att uppnå goda resultat. Det är således viktigt att det finns en organisatorisk nivå inom polisen som motsvarar den kommunala.

Vid de stora förändringar av den regionala och nationella nivån som utredningen skisserar finns en risk för att den utveckling som skett inom lokal samverkan kommer att påverkas negativt. Därför anser Brå att det är av stor vikt att den lokala nivån blir hörd under genomförandeorganisationens arbete. Genomförandeorganisationen bör därför inte bara samarbeta nära polisorganisationen utan även med de närmast berörda samverkansparterna lokalt, nämligen kommunerna.

Kunskap och utveckling

Brå menar att effektivitet inte minst uppnås genom kunskap och utveckling. En ny polisorganisation kan i värsta fall bli en kostsam historia utan effekter eller till och med sämre effektivitet än tidigare om organisationen inte har ett system för utveckling, lärande, bibehållande av kompetens och nyttjande av kunskap som underlag för beslut. I alltför liten grad betonar utredningen hur Polismyndigheten bör gestalta sig som en kunskapsorganisation och hur arbetet bör bedrivas för att generera ny kunskap för en fortsatt utveckling mot en effektiv Polismyndighet. Brå förordar därför att man i det fortsatta arbetet lägger särskilt stor vikt vid att bygga in ett system för kunskapsutveckling inom myndigheten.

I det fortsatta arbetet med omorganisationen är det angeläget att man beaktar både forskning på området och erfarenheter från liknande omorganisationer inom andra statliga myndigheter.

⁷ Se Brå:s och RPS:s återrapportering av regeringsuppdrag 2011 Polisens strategiska brottsförebyggande arbete.

Detta yttrande har fattats av undertecknad myndighetschef. Vid den slutliga handläggningen deltog enhetscheferna Karin Svanberg, Annika Eriksson och Lars Korsell samt enhetsrådet Charlotta Gustafsson, föredragande.

Erik Wennerström

Charlotta Gustafsson