

# SVENSK POLIS I FÖRÄNDRING

En granskning av  
närrpolisreformen

Juli, 1999



Brottsförebyggande rådet

Produktion:  
Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,  
Box 1386, 111 93 Stockholm. Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75,  
E-post [info@brottsforebygganderadet.se](mailto:info@brottsforebygganderadet.se)  
BRÅ på Internet: [www.brottsforebygganderadet.se](http://www.brottsforebygganderadet.se)  
© Brottsförebyggande rådet

# Innehåll

<b>Förord</b> .....	5
<b>Sammanfattning</b> .....	6
Arbetstider .....	7
<b>Inledning</b> .....	9
Syfte .....	10
Att undersöka och mäta närpolisverksamhet .....	10
Material och metod .....	12
<b>Närpolisreformens bakgrund</b> .....	14
Närpolisbegreppet .....	15
<b>Resultatredovisning</b> .....	18
Polisväsendet före och efter närpolisreformen .....	18
Vad styr närpolisens arbete? .....	22
Det problemorienterade arbetssättet .....	25
Vad arbetar närpolisen med? .....	29
Närpolisens tillgänglighet .....	32
<b>Att utveckla närpolisarbete: ett exempel</b> .....	35
Polisarbetet .....	36
Närpolisrådet .....	38
Nya strategier för polisens arbete .....	39
<b>Referenser</b> .....	42



# Förord

Under 1990-talet har polisen i Sverige genomgått flera större förändringar. En viktig förändring är genomförandet av närpolisreformen. Reformen innebär bland annat att polisen i stället för att i huvudsak bedriva reaktiv och händelsestyrd utryckningsverksamhet ska arbeta med att förebygga brott. Målsättningen med närpolisreformen är därför att polisens organisation och verksamhet bör vara lokalt anpassad. En annan förändring gäller hur polisen bör bedriva arbetet. Enligt statsmakternas direktiv ska all polisverksamhet vara problemorienterad, vilket enkelt uttryckt innebär att arbetet ska vara baserat på kunskap om orsakerna till brottslighetens struktur och fördelning. En tredje förändring är att vissa delar av verksamheten centraliserats genom att antalet polismyndigheter minskat kraftigt, från 118 till 21.

Närpolisreformen är i dag genomförd i så gott som hela landet. Vad reformen inneburit för såväl polisens organisation och verksamhet som för allmänheten har däremot inte kartlagts tidigare. Regeringen har därför den 16 april 1999 givit Brottsförebyggande rådet (BRÅ) i uppdrag att granska närpolisreformen och utvärdera polisens arbete med att bekämpa vardagsbrottsligheten. Enligt uppdraget ska BRÅ bland annat belysa hur förändringarna av arbetssättet påverkat polisväsendets möjligheter att uppnå de mål som regeringen ställt upp för verksamheten. Vidare ska BRÅ redovisa reformens effekter för den enskilda medborgaren, exempelvis vad gäller polisens tillgänglighet, handläggningstider och servicenivå. Uppdraget ska slutredovisas den 1 juli 2001.

I denna delrapport lämnas en första redogörelse av uppdraget. I rapporten fokuseras framför allt på närpolisverksamhetens utveckling och innehåll. Rapporten har skrivits av Jenny Soukkan, Anders Green och Peter Lindström, samtliga verksamma vid BRÅ.

Stockholm i juli 1999

*Ann-Marie Begler*

# Sammanfattning

I denna rapport beskrivs, för det första, vad närpolisreformen på nationell nivå har inneburit för polisens organisation och verksamhet. För att närmare belysa det konkreta innehållet i närpolisverksamheten har, för det andra, regionala delstudier av närpolisens arbetsuppgifter genomförts. Som mått på närpolisverksamhet används bland annat uppgifter om antalet närpoliser och antalet arbetade timmar inom närpolisverksamheten. Denna information har hämtats från polisens verksamhetsstatistik och kan endast på ett generellt plan besvara frågor om närpolisreformens genomförande och utveckling. I de regionala studierna har poliser i tio närpolisområden i Skåne själva fått uppge vad som exempelvis påverkar deras dagliga arbete och i vilken utsträckning de arbetar problemorienterat. Vidare har uppgifter om närpolisers arbetstider vid fyra polismyndigheter samlats in. Avslutningsvis beskrivs ett särskilt projekt i ett närpolisområde i Stockholm.

Enligt Rikspolisstyrelsens verksamhetsstatistik arbetar i dag närmare 40 procent av landets poliser som närpoliser. Jämfört med tre år tidigare är det en markant ökning. En bidragande orsak till såväl ökningen över tid som den stora variationen mellan olika polismyndigheter av antalet närpoliser kan vara att definitionen av närpolisverksamhet varierar. En generell slutsats är emellertid att närpolisreformen organisatoriskt är genomförd även om innehållet i verksamheten fortsättningsvis kommer att utvecklas. Närpolischefer på större orter uppger dock i intervjuerna att den storstadsrelaterade brottsligheten, som kräver en stor utryckningsverksamhet, inte ger något större utrymme för ett problemorienterat polisarbete eller närpolisverksamhet. Å andra sidan menar närpolischefer på mindre orter att det knappast går att tala om förändringar eftersom arbetet bedrivs på samma sätt som tidigare – med den skillnaden att det har tilldelats nytt namn och en ny organisationsform. Detta ger sammantaget en något motsägelsefull bild av närpolisverksamhetens utveckling. En förklaring är att polisväsendet är en organisation i förändring och att innehållet i vissa delar av verksamheten fortfarande är oklart.

En av målsättningarna med närpolisreformen var att polisen i högre utsträckning än tidigare själva och tillsammans med andra skulle ta lokala initiativ för att förebygga brott och andra problem. I undersökningen av poliser i Skåne framkommer att närpolisernas uppfattning delvis skiljer sig från andra polisers om vad som styr och påverkar det dagliga arbetet. Såväl egna prioriteringar som lokala problem har en större inverkan på det dagliga arbetet bland närpoliserna än det har bland övriga poliser. Det kan diskuteras om inte den lokala problem-bilden i än större utsträckning borde styra närpolisens verksamhet.

En tredjedel av närpoliserna uppger dock att akuta händelser styr arbetet. En slutsats är att närpoliserna, för att kunna utveckla arbetet, även fortsättningsvis bör ha ett begränsat ansvar för den händelsestyrda verksamheten.

Vidare framkommer i enkätundersökningen att det problemorienterade arbets sättet är mest utvecklat bland närpoliserna, som också själva oftast tar initiativet till sådant arbete. Vid en närmare granskning av vad detta praktiskt betyder framkommer dock att de exempel på problemorienterat arbete som närpoliserna uppger, inte alltid följer de olika moment som vanligtvis avses med problemorienterat arbete, det vill säga kartläggning, analys, åtgärder och uppföljning.

Samtidigt kan det konstateras att dokumentationen och uppföljningen av närpolisernas arbete överlag på ett bättre sätt bör användas i planeringen av verksamheten. En slutsats är att för att det problemorienterade arbets sättet ska kunna införlivas i polisens verksamhet och utgöra ett viktigt inslag i det brottsförebyggande arbetet, behöver återkopplingen mellan vad polisen efterfrågas för, vilka insatser som görs och vad resultatet blir tydliggöras. Det problemorienterade arbets sättet bör inte enbart ses som ett separat projekt för enskilda poliser utan tydligare styra hela myndighetens verksamhet.

En målsättning med närpolisreformen är att närpoliser ska vara "allpoliser", vilket innebär att de ska arbeta med såväl brottsförebyggande arbete som övervakning och utredning. Undersökningen visar att denna målsättning tycks vara uppfylld. Närpolisernas dagliga arbetsuppgifter skiljer sig från andra polisers. Exempelvis arbetar de oftare inne på polisstationen med bland annat arbetsledning och planering samt utredningsverksamhet. Närpolisernas övervakningsarbete ute i närpolisområdet sker till viss del genom fotpatrullering medan andra poliser mycket sällan använder denna övervakningsmetod. Samtidigt används endast en tiondel av närpolisernas arbetstid till fotpatrullering.

## Arbetstider

För att närmare belysa närpolisernas arbetstider har en kartläggning genomförts i fyra län under en månad år 1998 (förutom Skåne ingår polismyndigheterna i Uppsala, Kronoberg och Västernorrland). Sammanfattningsvis framkommer att närpolisen i hög utsträckning arbetar under kontorstid. Närmare hälften av de poliser som är i tjänst under helgnätter är dock närpoliser. Det tyder på att polisen i dessa län anpassat även närpolisernas arbetstider till de tillfällen då risken för vissa brott och ordningsstörningar är större.

Avslutningsvis ges ett exempel på hur närpolisens arbete, liksom det i närpolisrådet, påverkades i samband med ett projekt som polismyndigheten i Stockholms län initierade. Projektets syfte var att, under benämningen "nolltolerans", utveckla nya strategier för det vardagliga polisarbetet. I undersökningen fram-

kommer bland annat att poliserna, under den sex veckor långa perioden, i större utsträckning än tidigare arbetade under helgkvällar och att insatserna koncentrerades till särskilt utsatta områden. En jämförelse mellan två undersökningar av den upplevda tryggheten hos befolkningen i det aktuella närpolisområdet visar, att i de områden där insatserna var som störst ökade tryggheten något. Det kan dock antas att de ibland mycket enkla åtgärder som vidtogs av andra aktörer inom närpolisområdet under samma period, hade väl så stor effekt på den upplevda tryggheten som de rent polisiära insatserna.



# Inledning

Polisen i Sverige har under 1990-talet genomgått flera större förändringar. En förändring är genomförandet av närpolisreformen. Denna reform, som introducerades år 1994, innebär i korthet att polisens arbete tydligare ska utgå från de lokala behov som finns och i högre utsträckning än tidigare inrikta verksamheten på att förebygga brott och ordningsproblem. Av landets samtliga poliser arbetade närmare 40 procent som närpolis år 1998. Tre år tidigare var andelen tio procent. Utvecklingen av närpolisverksamhet är inte unik för Sverige utan liknar utvecklingen i många andra länder i Europa och övriga västvärlden.

Samtidigt med närpolisreformen introducerades det problemorienterade arbetssättet. Såväl närpolisverksamhet som problemorienterat polisarbete har definierats på olika sätt och, åtminstone till en början, ofta använts synonymt. Enkelt sammanfattat kan det problemorienterade arbetssättet beskrivas som en strategi där kunskap om orsaker till brottslighetens struktur och fördelning styr polisens prioriteringar och arbete. Med närpolisverksamhet avses en verksamhet som bedrivs problemorienterat i nära samverkan med dem som bor och verkar inom ett geografiskt avgränsat område. De poliser som arbetar i närpolisområdet bör, enligt Rikspolisstyrelsen, ha ett samlat ansvar för såväl brottsförebyggande insatser som övervakning, brottsutredning och service till allmänheten. Ansvaret för den händelsestyrda utryckningsverksamheten bör dock vara begränsat.

I såväl statliga utredningar som i internationell polisforskning har betydelsen av polisens lokala förankring och kunskapsorienterade arbetssätt framhållits under flera decennier. Genom närpolisreformen och det problemorienterade arbetssättet förväntas polisen på ett bättre sätt kunna uppnå de övergripande målen att minska brottsligheten och öka tryggheten. Närpolisreformen kan också ses som en vidareutveckling av statsmakternas ambition att stärka medborgarnas inflytande över och insyn i polisens organisation och verksamhet.

I massmedierna har polisen under senare år ofta beskrivits som en organisation i kris. Inte sällan har ekonomiska besparingar ansetts vara den främsta förklaringen till detta. Två påtagliga konsekvenser av de rationaliserings- och besparingskrav som ålagts polisen är dels att antalet polismyndigheter minskat kraftigt, från 118 till 21, dels att antalet civilanställda minskat. Även genomförandet av närpolisreformen har framhållits som en orsak till organisationens kris. Om det finns en kris i det svenska polisväsendet går naturligtvis inte att bedöma enbart utifrån den massmediala bilden. Behovet av uppföljning och utvärderingar av polisens arbete påtalas ofta, bland annat av riksdagen och regeringen. BRÅ:s uppdrag att granska närpolisverksamheten är ett exempel på detta.

## Syfte

Det övergripande syftet med BRÅ:s uppdrag är att granska genomförandet och utvecklingen av närpolisreformen. I uppdraget ingår att undersöka vilka konsekvenser reformen har fått för såväl polisens organisation och verksamhet som för allmänheten, exempelvis vad gäller tillgänglighet och servicenivå. Inom ramen för uppdraget kommer också närpolisreformens eventuella effekter på vardagsbrottsligheten att studeras. BRÅ ska vidare utvärdera polisens insatser mot och utredningar av vissa typer av vardagsbrott, exempelvis bostadsinbrott och snatterier.

I denna delrapport är syftet, för det första, att beskriva vad närpolisreformen inneburit för polisens organisation och verksamhet på nationell nivå. Bland annat redovisas utvecklingen av antalet närpoliser, vad närpolisarbetet består av och hur stor del av polisens samlade resurser som används till närpolisverksamhet.

För det andra är syftet att närmare belysa vad närpolisreformen innebär för polisens dagliga verksamhet. Denna del av rapporten bygger i första hand på en förstudie av en polismyndighet. Några frågeställningar i undersökningen är: Vad styr och påverkar polisens dagliga arbete? Arbetar polisen problemorienterat, och i så fall, i vilken omfattning? Hur fördelar polisen sina resurser på olika arbetsuppgifter? I vilken omfattning arbetar polisen ute i närpolisområdet och vid vilka tider på dygnet är polisen i tjänst? Avslutningsvis presenteras ett lokalt exempel på närpolisverksamhet.

## Att undersöka och mäta närpolisverksamhet

Det är viktigt att offentlig verksamhet följs upp och utvärderas. Särskilt angeläget är det att studera verksamheter som – efter politiska beslut – förväntas utföras på ett annat sätt än tidigare. I jämförelse med annan offentlig verksamhet, och då i synnerhet utbildningsväsendet och hälso- och sjukvårdssektorn, finns förhållandevis få utvärderingar av polisen. Målsättningen med att följa upp och utvärdera polisens organisation och verksamhet samt konsekvenser av arbetet, är dels att ge underlag för beslutsfattare, dels att bidra med kunskap som kan höja kompetensen inom organisationen.

Vid en granskning av närpolisreformen finns vissa centrala aspekter som inledningsvis bör beaktas. För det första har reformen genomförts successivt i landet och definitionen på närpolisverksamhet varierar. Detta innebär bland annat att jämförelser mellan olika polismyndigheter, och beskrivningar av närpolisverksamhetens utveckling över tid, kan bli missvisande. För det andra har, parallellt med reformen, andra betydande förändringar inom polisen ägt rum. Det gäller exempelvis sammanslagningar av polismyndigheter, intagningsstopp vid Polis-

högskolan under tre år och uppsägningar av civilanställd personal. Dessa förändringar har sannolikt påverkat förutsättningarna för genomförandet och utvecklingen av närpolisreformen.

## Konsekvenser av närpolisverksamhet

En central frågeställning, i såväl svenska som utländska undersökningar, är hur polisens organisation och verksamhet bör utformas för att brottsligheten ska minska. Bland annat har det undersökts om fler poliser leder till färre anmälda brott eller om ändrade övervakningsrutiner, exempelvis intensiv patrullering i vissa områden eller utökad fotpatrullering, påverkar brottsligheten. Sammantaget visar den tidigare forskningen på relativt nedslående resultat vad gäller polisens möjligheter att påverka brottsligheten (för en sammanfattning av den i första hand Nordamerikanska forskningen, se Bayley, 1998). En generell slutsats är att det framför allt är andra omständigheter än polisens arbete som påverkar brottutvecklingen i stort.

Utvärderingar av närpolisverksamhet, framför allt från USA, har inte heller funnit några entydiga resultat vad gäller effekter på brottsligheten. Trots skillnader i polisiära strategier mellan olika amerikanska polismyndigheter har brottsligheten förändrats på ett förhållandevis likartat sätt. I vilken utsträckning närpolisverksamheten påverkar brottsligheten går alltså inte med dagens kunskap att säga.

Närpolisverksamhet innebär emellertid en vidare tolkning av polisens roll i samhället och den har därför delvis andra mål än att direkt minska brottsligheten. Närpolisen ska till exempel arbeta med att öka medborgarnas trygghet och få det övriga samhället delaktigt i försöken att kontrollera brottslighet och andra därmed sammanhängande sociala problem. Utgångspunkten för närpolisverksamheten är att brottsligheten på sikt förväntas minska om att exempelvis kontakten mellan polis och allmänheten ökar och genom att polisen arbetar systematiskt med att försöka förebygga brott. I flera utvärderingar har det också framkommit att medborgarnas rädsla att utsättas för brott kan minska om polisen exempelvis gör hembesök eller ordnar informationsmöten om hur man kan skydda sig mot brott (Skogan och Harnett, 1997). Andra positiva konsekvenser av närpolisverksamhet som framkommit är att engagemanget i arbetet bland poliser ökar (Toch och Grant, 1991).

## Material och metod

I denna undersökning har olika metoder och informationskällor om polisen använts. För det första har uppgifter om polisväsendets resurser, organisation och

verksamhet jämförts före och efter närpolisreformen. Dessa uppgifter har främst hämtats från polisväsendets årsredovisningar och används för att ge en övergripande beskrivning av reformens genomförande och utveckling. I verksamhetsstatistiken redovisas exempelvis årligen uppgifter om antalet poliser och andelen närpoliser och hur stor del av verksamheten som ägnas åt olika verksamhetsområden. Dessvärre har redovisningssystemen delvis ändrats över tid vilket gör att det kan vara svårt att finna relevanta jämförelsetal.

För att närmare belysa vad närpolisreformen innebär för det dagliga arbetet har, för det andra, regionala delstudier genomförts. Huvuddelen av denna rapport utgörs av resultaten från en undersökning av samtliga poliser i tio närpolisområden i Skåne. Undersökningen av närpolisen i Skåne är en förstudie med syfte att pröva olika metoder för att mäta närpolisverksamhet, såväl kvalitativt som kvantitativt. Den kvalitativa delen består av djupintervjuer med närpolischeferna i de tio närpolisområdena. Syftet med intervjuerna har varit att få en bild av chefernas uppfattning om vilka förändringar närpolisreformen medfört och vilka praktiska förutsättningar som finns för att bedriva närpolisverksamhet och problemorienterat arbete. Intervjuerna genomfördes under en fyra veckorsperiod i april 1999. Vidare skickades en postenkät till samtliga poliser som, vid undersökningstillfället, var anställda i de tio närpolisområdena. Syftet med enkätundersökningen har bland annat varit att få information om vilka arbetsuppgifter som närpoliser och övriga poliser prioriterar, vad som påverkar deras arbete samt i vilken utsträckning poliserna arbetar problemorienterat. Enkätundersökningen genomfördes i april 1999 av TEMO på uppdrag av BRÅ. I resultatredovisningen ingår svar från 340 poliser som besvarade enkäten. Bortfallet i undersökningen är omkring 25 procent.

För att närmare belysa närpolisernas arbetstider har uppgifter om antalet poliser i tjänst vid olika tider på dygnet samlats in från fyra olika län (Skåne, Uppsala, Kronoberg och Västernorrland). Dessa uppgifter jämförs med tidigare kartläggningar av polisens arbetstider men med särskilt fokus på närpolisernas arbetstider.

Slutligen redovisas ett exempel på ett projekt där närpolisen intensifierat sina arbetsinsatser och förstärkt samarbetet med andra lokala aktörer i ett närpolisområde i Stockholm.

Innan resultaten från de olika undersökningarna redovisas ges en kortfattad bakgrundbeskrivning till närpolisreformen. Vidare diskuteras hur begreppen närpolisverksamhet och problemorienterat arbete har definierats och vad tidigare utredningar har tagit fasta på.

# Närpolisreformens bakgrund

Det övergripande målet för polisväsendet är att minska brottsligheten och öka medborgarnas trygghet. Närpolisreformen är ett led i strävan att uppnå detta mål. I början av 1990-talet antog riksdagen riktlinjer som innebar att polisens arbete i större utsträckning än tidigare skulle inriktas på brottsförebyggande verksamhet. För att öka medborgarnas trygghet och ge bättre service åt allmänheten föreslogs redan i Polisutredningen (1979:6) att polisen borde förena en god utryckningsberedskap med en utökad fotpatrullering. Polisens arbetsuppgifter skulle också bättre anpassas till lokala förhållanden. Denna förändring av polisens verksamhet stämde väl överens med ambitionen att förstärka det lokala brottsförebyggande arbetet (Ds Ju 1985:5). Under denna period kom vidare trygghetsaspekten, tillsammans med målet att minska brottsligheten, att lyftas fram som ett övergripande mål när det gäller polisens verksamhet. I den så kallade förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155) framhölls att förstärkningen av polisens brottsförebyggande insatser skulle ske genom att en del av de befintliga resurserna fördes över från den reaktiva och händelsestyrda polis-verksamheten.

I Polisberedningen (1985:62) framhölls att en tillräcklig utryckningsberedskap för omedelbara åtgärder borde kunna kombineras med kontaktskapande verksamhet som organiserades efter principen ”en polisman - ett område”. I utredningen betonades också de ömsesidiga fördelarna med en utvecklad närhet mellan polis och allmänhet: ”Ett gott förhållande mellan polisen och allmänheten är en av de grundläggande förutsättningarna för att polisen skall kunna bedriva sitt arbete effektivt. Man bör därför få till stånd ett mera aktivt förhållningssätt från såväl polisen som allmänheten - vad som kan kallas ett samspel” (SOU 1985:62). I Sverige fanns vid mitten av 1980-talet omkring 600 kvarters- och områdespoliser, vilket motsvarade omkring fyra procent av landets samtliga poliser.

Förslagen under de senaste decennierna om en förändrad organisation och verksamhet för polisen har även tagit intryck och påverkats av internationella erfarenheter och polisforskning. Enligt dessa kan polisen inte enbart med hjälp av ökade resurser till det traditionella och reaktiva polisarbetet påverka brottsligheten. I stället bör verksamheten inriktas mot att försöka förebygga brott och ordningsproblem genom ett problemorienterat tillvägagångssätt i samarbete med andra i lokalsamhället. I statsmakternas direktiv för polisväsendet framhålls att närpolisen ska prioritera insatser mot vardagsbrottslighet, det vill säga sådana brott som drabbar en relativt stor del av befolkningen och som företrädesvis begås på det lokala planet.

## Närpolisbegreppet

Utvecklingen mot en mer lokalt förankrad polisverksamhet och organisation pågår i många andra länder världen över. Denna utveckling har främst influerats av amerikanska förhållanden och begreppen ”community policing” och ”problem-oriented policing” används även ofta utanför engelskspråkiga områden.

Att entydigt beskriva vad som menas med dessa begrepp är emellertid ingen enkel uppgift eftersom de definieras på flera olika sätt i såväl litteraturen som i praktiken. Somliga menar exempelvis att närpolisverksamhet i första hand är lokalt baserade brottsförebyggande program medan andra framhåller att det främst är en särskild form av organisation av polisen. Förenklat kan närpolisverksamhet beskrivas utifrån fyra olika teman: konsultation, anpassning, mobilisering och problemlösning. Konsultation innebär att polisen regelbundet och systematiskt frågar medborgarna vilka deras behov och önskemål är och vad polisen kan göra för att tillmötesgå dem på ett effektivt sätt. Anpassning innebär att de beslut, som gäller hur polisens resurser ska fördelas för att överensstämma med behoven i de berörda områdena, decentraliseras. Mobilisering innebär ett aktivt deltagande från såväl polis som allmänhet och lokala myndigheter när det gäller att identifiera lokala problem. Problemlösning, slutligen, innebär att avhjälpa de förhållanden som genererar brott och ordningsstörningar, och därmed skapar otrygghet (Bayley, 1994; Goldstein, 1990).

I Sverige är utgångspunkten att närpolisverksamheten ska bedrivas problemorienterat inom geografiskt avgränsade områden. I stället för att i huvudsak bedriva reaktiv och händelsestyrd utryckningsverksamhet ska polisen arbeta proaktivt med mer långsiktiga mål. Detta innebär bland annat att kartlägga och analysera orsakerna till kriminalitet och andra problem, och därefter i samverkan med dem som bor och verkar i området, utforma åtgärder. För att få kunskap om åtgärderna varit ändamålsenliga och effektiva är en viktig del i denna arbetsprocess att följa upp och utvärdera dem. Enligt statsmakternas direktiv ska det problemorienterade polisarbetet genomsyra hela polisväsendet.

### Tidigare utredningar av närpolisverksamhet

Hur närpolisverksamheten och det problemorienterade arbetssättet utvecklats har bland annat följts upp av Rikspolisstyrelsen och Riksrevisionsverket. Vidare har en mängd regionala undersökningar genomförts under de senaste fem åren. Rikspolisstyrelsen har, vid inspektioner av närpolisverksamheten och det problemorienterade arbetssättet vid polismyndigheterna, bland annat konstaterat att innehållet i verksamheten bör förbättras och dokumenteras tydligare. I en särskild redovisning till regeringen år 1998 framhåller Rikspolisstyrelsen att närpo-

lisverksamheten på flera håll i landet organiseras på så sätt att närpoliserna svarar för all förekommande verksamhet inom närpolisområdet. Flera myndigheter har också delegerat ekonomi- och verksamhetsansvar till närpolischefer.

Riksrevisionsverket (RRV) har som en del i en total översyn av polisväsendet också granskat närpolisverksamheten (RRV 1996:64 del 1 och 2). I utredningen framkommer att det finns stora variationer mellan landets polismyndigheter och mellan olika polisområden inom en och samma myndighet vad gäller hur närpolisverksamheten utvecklats. Riksrevisionsverket påpekar att närpolisen har fått en särställning som gör att den skiljer sig från den övriga polisorganisationen och dess arbetssätt. Närpoliserna uppger exempelvis att de ofta fokuserar på mer långsiktiga mål och att arbetet upplevs som mer resultatinkänt. Vissa samarbetsproblem mellan poliser i utryckningsverksamhet och närpoliser konstateras också. Riksrevisionsverket konstaterar dock att varken idén med närpolisverksamhet eller det problemorienterade arbetet har fått den legitimitet och status som är nödvändig för att få en bredare förankring och ett genomslag i hela organisationen. En bidragande orsak kan vara att ledningens engagemang emellanåt uppfattas som bristfälligt. Ett påtalat hinder på vägen mot en utvecklad närpolisverksamhet är den så kallade poliskulturen och synen på vad ett gott polisarbete är.

Ett mått på hur det problemorienterade arbetssättet slagit igenom i organisationen är hur polisens arbetstider anpassas till närpolisområdets behov. Såväl RRV som BRÅ har tidigare granskat anpassningen av arbetstiderna till verksamhetens behov vid olika polismyndigheter. Riksrevisionsverket menar att i synnerhet utryckningsenheternas och trafikpolisernas arbetstider borde kunna anpassas bättre och vara mer flexibla. BRÅ:s slutsats var att närpoliserna alltför ofta förlägger sina arbetstider till dagtid, då behovet av polisens reaktiva insatser är som lägst. Rikspolisstyrelsen konstaterar i en årlig kartläggning av arbetstiderna att anpassningen till i första hand våldsbrottslighetens rumsliga och tidsmässiga koncentration inte är tillfredsställande.

## Närpolisen och det lokala brottsförebyggande arbetet

För att fungera i sin roll är det nödvändigt att närpolisen har ett utvecklat samarbete med andra lokala aktörer. Under de senaste åren har det inrättats allt fler lokala brottsförebyggande råd eller motsvarande lokala samverkansformer. I slutrapporten från Kommittén för brottsförebyggande arbete (SOU 1999:61) anges att det finns över 120 sådana organisationer i landets kommuner. I praktiken är det ofta polisen som tagit initiativ till att starta organisationer för brottsförebyggande samarbete. Utvecklingen går nu mot att kommunerna tar ett allt större ansvar för att bilda och fungera som huvudmän för lokala brottsförebyggande råd.

Flera polismyndigheter har avsatt resurser för att stimulera inrättandet av lokala brottsförebyggande råd i de kommuner som ingår i länet, till exempel genom att bistå med utbildningsinsatser. Detta har gett positiva resultat i form av att lokala råd har etablerats där närpolisen, kommunen, närings- och föreningsliv med flera gör gemensamma ansträngningar för att minska brottsligheten och öka tryggheten.

I de lokala råden initieras och samordnas olika typer av brottsförebyggande åtgärder, exempelvis grannsamverkan mot brott och föräldravandringar. Målsättningen är att åtgärderna ska baseras på kartläggningar och analyser av den lokala problembilden. En viktig uppgift för de lokala råden är bland annat att identifiera vilka problem som ska prioriteras och vilka aktörer som kan engageras för att förebygga respektive problem. I denna process fördelas ansvaret i det lokala brottsförebyggande arbetet till olika parter. Erfarenheterna har visat att många andra än polisen är beredda att bidra med konkreta insatser.



# Resultatredovisning

I detta kapitel redovisas för det första hur polisväsendets resurser, organisation och verksamhet utvecklats främst under 1990-talet. Redovisningen baseras framför allt på polisväsendets statistik över närpolisverksamhet. Därefter redovisas resultat från intervjuer med närpolischefer och enkätsvar från poliser i tio utvalda närpolisområden i Skåne.<sup>1</sup> Vidare redovisas vissa uppgifter om närpolisens arbetstider i fyra utvalda län. Den övergripande frågeställningen som kommer att belysas är: Vad har närpolisreformen inneburit för polisens organisation och verksamhet?

## Polisväsendet före och efter närpolisreformen

I budgetpropositionen för 1994/95 föreslogs att närpolisverksamheten skulle vara basen i polisens organisation. Hur stor del av resurserna som skulle användas för närpolisverksamhet har varje polismyndighet själv fått avgöra. Målsättningen för landet som helhet har varit att 30 procent av poliserna ska vara närpoliser. I budgetpropositionen för år 1999 konstateras att den organisatoriska utbyggnaden av närpolisverksamheten i stort sett har nått den nivå som myndigheterna planerat. Samtidigt påpekas dock att bemanningen i vissa närpolisområden, framför allt i storstadsområdena, är alltför låg.

Även om reformen organisatoriskt är utbyggd så har exempelvis Rikspolisstyrelsen framhållit att det funnits svårigheter med att definiera innehållet i närpolisverksamheten och att anpassa närpolisernas arbetstider till vad som är relevant med hänsyn till risken för brott och ordningsstörningar. En fråga som ofta diskuteras såväl internt inom polisen som i massmedierna är om polisen har tillräckligt med resurser för att genomföra och utveckla närpolisreformen.

## Resurser

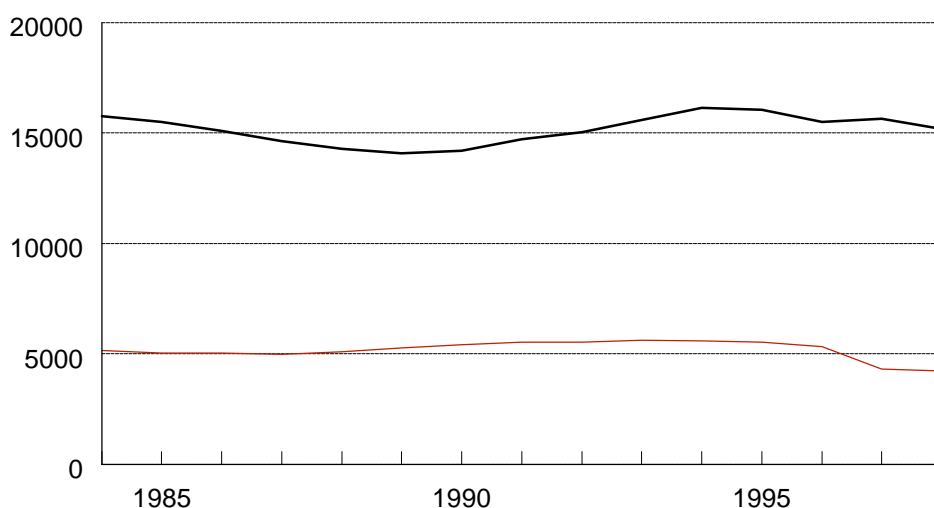
Genomförandet av närpolisreformen har skett utan att polisväsendet tilldelats ytterligare resurser. Avsikten har varit att polisen ska omprioritera de befintliga resurserna. Under hela 1990-talet har polisens årliga budget varit omkring 11 miljarder kronor, räknat i fast penningvärde. Från mitten av 1980-talet och fram till början av 1990-talet ökade budgeten årligen med i genomsnitt fem procent. Under den resterande delen av 1990-talet har budgeten inte tillåtits öka. För att

---

<sup>1</sup> För att få en spridning mellan större och mindre närpolisområden har ett strategiskt urval genomförts. Från varje polisområde i Skåne valdes två närpolisområden ut.

klara utgiftstaket har bland annat antalet civilanställda minskat med omkring 20 procent under de senaste åren.

Av polisväsendets totala budget utgör personalkostnaderna den största posten. Fram till början av 1990-talet var det riksdagen som beslutade om antalet poliser i landet men i och med den nya budgetprocessen beslutar Rikspolisstyrelsen, i dialog med polismyndigheterna, hur resurserna ska användas. I figur 1 redovisas antalet årsarbetskrafter enligt den beräkningsgrund som Rikspolisstyrelsen tillämpar (i siffrorna ingår även övertid).



Figur 1. Antalet årsarbetskrafter uppdelat på poliser och civilanställda mellan åren 1984 och 1998.

År 1998 var antalet anställda vid de lokala polismyndigheterna 15 600 poliser och 4 600 civilanställda. Som framgår av figur 1 ökade antalet årsarbetskrafter för poliser något i början av 1990-talet för att därefter minska något, främst på grund av pensionsavgångar. Överlag har antalet poliser, beräknat som årsarbetskrafter, varit detsamma under de senaste 15 åren.

Antalet civilanställda har varit omkring 5 500 men har efter år 1996 minskat med omkring 1 300 personer. År 1998 var 78 procent av samtliga anställda inom polisväsendet poliser medan motsvarande andel tio år tidigare var 72 procent. I jämförelse med andra nordiska länder har Sverige fortfarande förhållandevis många civilanställda inom polisorganisationen och antalet poliser per medborgare ligger något över genomsnittet. Sammantaget framkommer att, i förhållande till antalet civilanställda, är antalet poliser från mitten av 1990-talet, tillbaka på den nivå som gällde i början av 1980-talet. Som framgår av intervjuerna och enkätsvaren, och som redovisas längre fram, upplever många poliser att ekonomin är för snäv för att närpolisreformen ska kunna utvecklas. Samtidigt

konstaterar Statistiska centralbyrån (SCB) i en jämförelse med annan offentlig verksamhet, att polisens budget under 1990-talet inte har minskat lika mycket.

## Arbetade timmar inom närpolisverksamhet

Under år 1998 utfördes drygt 29 miljoner arbetstimmar inom polisen. I denna siffra ingår såväl poliser som civilanställd personal. I jämförelse med året innan är det en minskning med sex procent. Den främsta förklaringen till detta är att antalet civilanställda inom polisen minskar.

Antalet redovisade timmar inom närpolisverksamheten har däremot ökat. I tabell 1 redovisas andelen arbetade timmar som utförts inom närpolisverksamheten av det totala antalet timmar de senaste tre åren.

*Tabell 1. Antal arbetade timmar totalt och inom närpolisverksamheten (i miljoner) samt andel närpolistimmar, samtlig personal, åren 1996-1998.*

	1996	1997	1998
Antal arbetade timmar totalt	33,9	31,3	29,3
Antal arbetade timmar inom närpolisverksamhet	3,5	6,4	7,5
Andel näpo-timmar av samtliga timmar	10,3	20,4	25,6

Som framgår av tabell 1 har antalet arbetade timmar inom närpolisverksamheten fördubblats mellan år 1996 och år 1998. Ökningen kan delvis bero på att fler poliser definieras som närpoliser. Det senaste året har emellertid antalet arbetade timmar inom närpolisverksamheten minskat vid hälften av landets samtliga polismyndigheter. En förklaring är även här uppsägningarna av civilanställd personal.

## Organisation

Polisens arbetsuppgifter är mångfasetterade och organisationen består därför av flera olika specialiseringar. Merparten av landets poliser arbetar dock i huvudsak med allmän övervakning och utryckningsverksamhet. Som framgår av tabell 2 ökar antalet närpoliser markant från 1 700 år 1995 till drygt 6 200 år 1998.

Tabell 2. Antal närpolis, andel närpolis och närpolisområden, åren 1995-1998.

	1995	1996	1997	1998
Antal närpolis i landet	1 748	4 431	6 028	6 209
Andel närpolis av samtliga polis i procent	10	28	36	38
Antal närpolisområden	241	481	485	388

År 1998 arbetade närmare 40 procent av samtliga polis i Sverige som närpolis. Motsvarande andel tre år tidigare var tio procent. Dessa siffror gäller för landet som helhet. Uppdelat på polismyndigheterna framkommer stora variationer vad gäller andelen närpolis. År 1998 var exempelvis 70 procent av poliserna i Värmland närpolis medan motsvarande andel på Gotland var 13 procent. En förklaring till denna skillnad är hur begreppet närpolis definieras, vilket också kan vara en bidragande förklaring till den kraftiga ökningen av antalet närpolis över tid.

## Närpolisområden

Ett syfte med närpolisreformen är att polisen ska ha en tydlig lokal förankring. Den "ideala" organisationen innebär små geografiska områden med "egna" polis. I praktiken har dock antalet närpolisområden minskat under de senaste åren. Denna utveckling kan innebära att den lokala förankringen försvagas samtidigt som större enheter möjliggör en ökad flexibilitet vad gäller såväl bemanning som verksamhetsinriktning. Närmare hälften av samtliga polis i de tio utvalda närpolisområdena i Skåne uppger i enkätundersökningen, som presenteras närmare längre fram, att förändringarna av närpolisområdenas geografiska indelning innebär en försämring. Bland närpoliserna uppger en tredjedel att sammanslagningarna har fått negativa konsekvenser medan hälften anser att de inte har haft någon betydelse.

## Polisen i Skåne

Polismyndigheten i Skåne bildades efter en sammanslagning av Malmöhus län och Kristianstads län år 1997. Närpolisverksamhetens omfattning var till en början relativt olika i de två länen. År 1994 svarade närpolisverksamheten, räknat i antalet arbetade timmar, för 37 procent av den totala verksamheten i Mal-

möhus län. Motsvarande andel i Kristianstads län var 17 procent. Polismyndigheten i Skåne utgörs av fem polisområden och 42 närpolisområden.

I verksamhetsplanen för polismyndigheten i Skåne för år 1999 framgår att alla arbetsuppgifter i närpolisområdet ska handhas av närpoliserna. Ett övergripande mål är att öka medborgarnas trygghet. Detta ska främst ske genom att polisen är tillgänglig och synlig i området. Målet är att minst 35 procent av den totala verksamheten ska bestå av närpolisverksamhet.

## Vad styr närpolisens arbete?

En generell målsättning med närpolisreformen är att polisens prioriteringar och arbetsuppgifter bör utgå från det lokala områdets behov och förutsättningar. Polisens insatser ska därför utgå från ett problemorienterat arbetssätt. Vilka problem som särskilt uppmärksammas i närpolisområdet formuleras bland annat i polisens handlingsplaner. Polisen ska också i den lokala verksamheten ta hänsyn till de övergripande direktiv och prioriteringar som formuleras av statsmakterna. Särskilt prioriterade områden är insatser mot vardagsbrottsligheten, våldsbrott, narkotikabrott och våld mot kvinnor och barn (se Regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende polisväsendet).

Ett sätt att få en uppfattning om närpolisreformens genomslag i organisationen och verksamheten är att fråga poliser i vilken utsträckning den lokala problem-bilden påverkar deras dagliga arbete. I enkätundersökningen bland poliser i Skåne ställdes bland annat frågan: "I vilken grad styr och påverkar följande alternativ inriktningen av ditt dagliga arbete?"

I tabell 3 redovisas vad som, enligt poliserna själva, styr och påverkar deras dagliga arbete, uppdelat efter deras huvudsakliga sysselsättning. I undersökningen framkommer att drygt en fjärdedel av de tillfrågade poliserna arbetar som närpoliser, hälften att de främst arbetar med utryckningsverksamhet och knappt var tionde att de arbetar med utredningar. Övriga 15 procent arbetar med olika specialfunktioner.

Tabell 3. Polisens uppfattning om vad som styr och påverkar deras dagliga arbete (i procent).

	Närpolis	Utryckning	Utredare	Övriga	Samtliga
Egna prioriteringar	82	65	52	63	69
Lokala problem	64	33	33	53	44
Närpolischefen	34	20	27	43	27
Utryckning	31	94	13	34	64
Krav från andra i närpolisområdet	31	13	8	18	18
<b>Antal poliser</b>	<b>91</b>	<b>178</b>	<b>27</b>	<b>41</b>	<b>337</b>

Andel som svarar att det dagliga arbetet styrs och påverkas "helt" eller "ganska mycket".

Som framgår av tabell 3 varierar svaren mellan närpolis och andra poliser. Vissa skillnader är självklara, exempelvis att poliser i utryckningsverksamhet i högre utsträckning än andra poliser, styrs av akuta händelser. Nedan redovisas närmare skillnader och likheter i svaren från närpolis respektive övriga poliser.

### Egna prioriteringar

Det vanligaste svaret på frågan om vad som styr och påverkar det dagliga arbetet är svarsalternativet "egna eller kollegors prioriteringar". Av närpoliserna uppger över 80 procent detta alternativ. Den höga andelen närpolis som uppger att de själva styr sitt arbete framkommer även i andra studier (Reiner, 1994). Att närpolis själva styr sitt arbete har bland annat framhållits som en viktig förutsättning för att närpolisidén och det problemorienterade arbetssättet ska kunna utvecklas. I enkätsvaren framkommer vidare att merparten av närpoliserna anser att reformen förbättrat möjligheterna att påverka arbetsuppgifterna. Flera närpolischefer i Skåne uppger också att reformen lett till ett förnyat engagemang i yrket för såväl dem själva som för övrig personal.

Å andra sidan har kritik riktats mot att närpolisen inte är tillräckligt fokuserad i sitt arbete utan alltför lätt åtar sig perifera arbetsuppgifter, som i vissa fall skulle kunna utföras av någon annan. Rikspolisstyrelsen har emellertid påpekat att frågan om vad som är relevant polisarbete inom närpolisverksamheten inte är alldeles enkel att besvara: "Det som vid en ytlig granskning ifrågasatts har inte sällan vid en närmare granskning haft sitt berättigande i det lokala problemorienterade arbetet" (Polisväsendets årsredovisning 1998, s. 44). I svaren

från närpoliserna framkommer bland annat uppfattningen att närpolisarbetet är mer kvalificerat än den tidigare kvarterspolisverksamheten och att man numera har ”sorterat bort en massa meningslösa projekt”. Att polisyrket framstår som relativt fritt, där egna eller kollegors prioriteringar har stort utrymme, gäller inte enbart för närpoliser (se till exempel Ekman, 1999).

## Den lokala utgångspunkten

Av närpoliserna uppger drygt 60 procent att de lokala problemen, som bland annat uttrycks i handlingsplanerna, påverkar deras dagliga arbete. För poliser i utrycknings- eller utredningsverksamhet är däremot den lokala problembilden av mindre betydelse.

Krav från andra lokala aktörer förefaller däremot ha en relativt svag inverkan på närpolisens dagliga arbete. Knappt en tredjedel uppger att dessa i hög utsträckning påverkar det dagliga arbetet. I flera andra undersökningar har det framkommit att det främst är i socialt väletablerade bostadsområden som samarbetet mellan polisen och de boende fungerar väl (Bennett, 1990). Även samarbetet mellan lokala myndigheter och polis har tidigare visat sig vara relativt utvecklat, särskilt i områden med större problem. En orsak till detta kan vara att det brottsförebyggande arbetet i huvudsak anses vara polisens uppgift.

## Utryckningsverksamhet

För att närpoliserna ska kunna ägna mer tid åt långsiktigt förebyggande arbete ska de, enligt Rikspolisstyrelsens definition av närpolisverksamhet, endast ha ett begränsat ansvar för utryckningsverksamhet. Av närpoliserna uppger en tredjedel i de utvalda närpolisområdena i Skåne att utryckningar påverkar deras arbete i hög utsträckning.

Den största efterfrågan från allmänheten på polisens insatser gäller händelser som inte direkt är relaterade till brott utan handlar om stöd, hjälp och service, exempelvis vid olyckor. Flera undersökningar har visat att de problem som allmänheten vill att polisen ska göra något åt ofta handlar om annat än ordningsstörningar och brott (Skogan och Hartnett, 1997). Exempelvis leder omkring en tredjedel av samtliga händelser/utryckningar till att en brottsanmälan upprättas i samband med utryckningen. De flesta anmälningar görs direkt på polisstationen av målsäganden utan att polisen har blivit kontaktad tidigare.

## Arbetsledning

Förhållandevis få närpoliserna uppger att arbetet styrs eller påverkas av närpolischefen eller andra överordnade polischefer. Omkring en tredjedel av närpoliserna uppger att närpolischefen i hög grad styr det dagliga arbetet. Denna bild kompletteras i intervjuerna med närpolischefer. Överlag menar cheferna att det inte är möjligt att detaljstyra polisernas arbete i ett närpolisområde. Handlingsplaner och statsmakternas direktiv ska, enligt närpolischeferna, styra verksamheten och ”poliserna vet vad som ska göras”.

*Sammanfattningsvis* kan det konstateras att en av målsättningarna med närpolisreformen var att poliser i högre utsträckning än tidigare själva och tillsammans med andra skulle ta lokala initiativ för att förebygga brott och andra problem. I undersökningen framkommer att närpolisernas uppfattning delvis skiljer sig från andra poliserna om vad som styr och påverkar det dagliga arbetet. Såväl egna prioriteringar som lokala problem har en större inverkan på det dagliga arbetet bland närpoliserna än de har bland övriga poliser.

Det är naturligtvis inte helt oproblematiskt med olika styrinstrument i en organisation. Det finns uppenbara risker för att målkonflikter uppstår och att de olika styrinstrumenten inte samverkar i tillräcklig utsträckning. Det kan diskuteras om inte den lokala problembilden i en större utsträckning borde styra närpolisens verksamhet. Störst styreffekt har dock, som synes, de egna prioriteringarna. Det egna initiativet är en viktig förutsättning för att utveckla en flexibel polisorganisation samtidigt som det kan diskuteras i hur stor utsträckning de egna prioriteringarna ska få styra. Det avgörande måste vara att dessa är i linje med centrala prioriteringar och de lokala behov som ska ligga till grund för handlingsplanerna.

## Det problemorienterade arbetssättet

Mot bakgrund av den rumsliga och tidsmässiga regelbundenheten när det gäller brott och ordningsstörningar utvecklades under 1970-talet idéer om att polisen borde kunna använda kunskap om mönster i brottslighet och andra problem i sitt arbete. Efter kartläggningar och analyser av var och när olika brott och ordningsstörningar förekommer, kan åtgärder utformas i samarbete med andra i lokalsamhället. Med hjälp av uppföljningar och utvärderingar av åtgärderna är tanken att polisen på ett bättre sätt ska få kunskap om vad som förebygger brott. Enligt statsmakternas direktiv ska all polisverksamhet styras av det problemorienterade arbetssättet. I Rikspolisstyrelsens årsredovisning för 1998 görs emellertid bedömningen att det problemorienterade arbetssättet ännu inte fått fullt genomslag inom polisen.



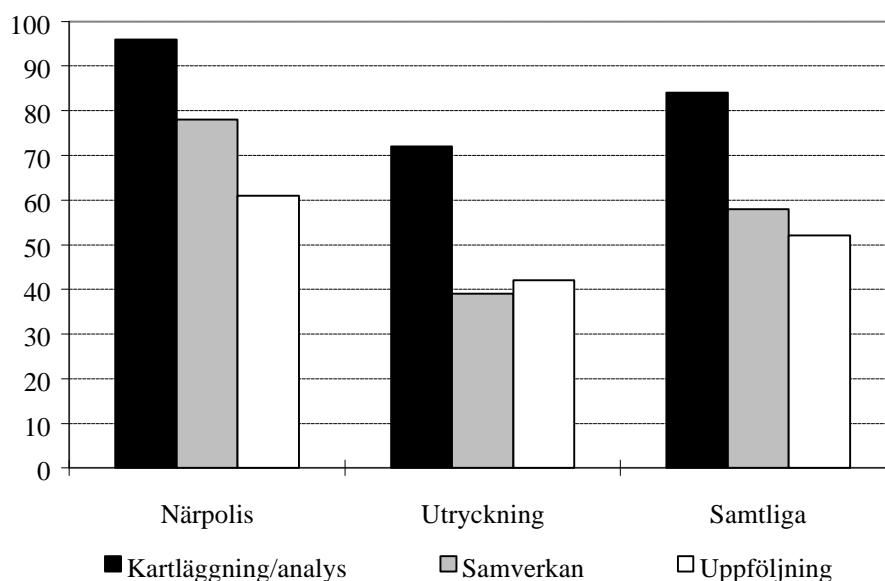
Förutsättningarna för att bedriva närpolisverksamhet och problemorienterat arbete är överlag goda, enligt närpolischeferna i Skåne, bland annat därför att omfattande utbildningssatsningar gjorts. Av de tillfrågade poliserna i Skåne uppger 60 procent att de i samband med eller efter reformen fått någon form av utbildning. Bland närpoliserna är andelen närmare 75 procent.

Poliserna i Skåne fick svara på frågor om de arbetat problemorienterat under det senaste halvåret och, i så fall, med vad och i vilken omfattning detta skett. De ombads också beskriva hur de gått till väga för att genomföra arbetet och vem som initierade det. Vidare tillfrågade dem som uppgav att de inte hade arbetat problemorienterat om anledningarna till detta. I tabell 4 redovisas andelen poliser som genomfört olika moment i det problemorienterade arbetssättet.

*Tabell 4. Det problemorienterade arbetssättet bland poliser i Skåne (i procent).*

	Närpolis	Utryckning	Utredare	Övriga	Samtliga
Andel som arbetar problemorienterat	81	46	30	30	53

En uppdelning av poliserna efter deras huvudsakliga sysselsättning visar att det problemorienterade arbetssättet är betydligt vanligare bland närpoliserna. Majoriteten av närpoliserna i Skåne (80 procent) uppger att de har arbetat problemorienterat under det senaste halvåret. Motsvarande andelar bland poliser i utrycknings- och utredningsverksamhet är 45 respektive 30 procent. I genomsnitt ägnade närpoliserna som arbetat problemorienterat, knappt hälften av sin arbetstid åt detta. Betydligt mindre tid ägnades åt det problemorienterade arbetssättet bland poliser i utrycknings- eller utredningsverksamhet (13 respektive 17 procent).



Figur 2. Andel poliser som genomfört de olika problemorienterade arbetsmomenten.

Av de närpoliserna som uppger att de har arbetat problemorienterat har så gott som samtliga genomfört kartläggning och analys. Däremot gör inte en lika stor andel av närpoliserna uppföljningar av det problemorienterade arbetet. Endast drygt hälften uppger att de följer upp insatserna. En relativt stor andel av närpoliserna, som arbetar problemorienterat, har samverkat med någon annan myndighet. De vanligaste samarbetsparterna för närpoliserna är, i tur och ordning, socialtjänst, skola och åklagare.

Mellan 25 och 30 procent av närpoliserna uppger att de samverkar med socialtjänsten respektive med skolor. Samverkan med skolor förefaller vara vanligare bland närpoliserna på mindre orter. I intervjuerna med närpolischefer framkommer att många samverkansprojekt aldrig avslutas utan övergår till att bli mer eller mindre fortlöpande verksamheter. Flera närpolischefer framhåller vidare att dokumentationen av projekten ofta är bristfällig.

Vad gäller dokumentationen för hela närpolisverksamheten framkommer i undersökningen att närpolisen endast i begränsad utsträckning använder sig av denna kunskap för planeringen av det egna arbetet. De flesta närpoliserna säger att de i och för sig dokumenterar sitt arbete dagligen eller veckovis. Majoriteten uppger dock att de inte använder dokumentationen för den egna planeringen av arbetet. En femtedel av närpoliserna svarar att de över huvud taget inte vet vad dokumentationen används till. Hälften uppger att dokumentationen i första hand används som redovisning till områdeschefer.

Av de poliser som uppger att de inte har arbetat problemorienterat säger de flesta att detta beror på tidsbrist. En nästan lika vanlig förklaring är att man anser att det problemorienterade arbetssättet är andras uppgift. Det är framför allt poliser i uttrykningsverksamhet som anser att de inte har tid eller att det problemorienterade arbetet inte är deras område. Närpolischefer på större orter uppger att den storstadsrelaterade brottsligheten, som kräver en stor utrykningsverksamhet, inte ger något utrymme för ett problemorienterat polisarbete eller närpolisverksamhet. Å andra sidan menar närpolischefer på mindre orter att det knappast går att tala om förändringar eftersom arbetet bedrivs på samma sätt som tidigare – med den skillnaden att det har tilldelats ett nytt namn och en ny organisationsform.

## Exempel på problemorienterat arbete

Poliserna fick i enkäten även exemplifiera vad det problemorienterade arbetet konkret inneburit. I enkäten gavs ingen definition av vilka kriterier sådant arbete bör uppfylla. Däremot efterfrågades om arbetet föregåtts av någon form av kartläggning och om det gjorts någon uppföljning av insatserna. Det är i vissa fall svårt att skilja mellan de exempel på problemorienterat arbete som anges från reaktivt polisarbete. Det gäller särskilt då det inte genomförts någon kartläggning och poliserna beskriver åtgärder som är reaktioner på redan uppkomna problem. För att i denna redovisning renodla begreppet något presenteras enbart de exempel på problemorienterat polisarbete som föregåtts av någon form av kartläggning.

Närpolisens problemorienterade arbete var i ungefär hälften av exemplen inriktat på ungdomar. En stor del av detta arbete ägnades åt personrån där ungdomar varit inblandade. Närpolisernas insatser inriktades framför allt på kartläggning och identifikation av ungdomarna. Nästan lika många närpoliser uppgav att de arbetade med att bekämpa användningen av droger bland ungdomar. I övrigt arbetade närpoliserna med bil- och bostadsinbrott samt ordningsproblem. Bland övriga poliser prioriterades insatser mot den grövre mc-brottsligheten och ordningsproblem.

Generellt samverkade närpoliserna i stor utsträckning med andra berörda myndigheter både när det gäller det problemorienterade arbetet, som inriktades mot unga, och de insatser som inte avsåg någon särskild målgrupp.

*Sammanfattningsvis* framkommer i enkätundersökningen i Skåne att det problemorienterade arbetssättet är mest utvecklat bland närpoliserna. Resultatet understryker den bedömning som Rikspolisstyrelsen gör om att det problemorienterade arbetssättet inte omfattar hela polisens organisation och verksamhet. Initiativet till att arbeta problemorienterat togs också ofta av den enskilde när-

polisen. Vad som avses med problemorienterat arbete varierar och relativt ofta görs inte uppföljningar av vidtagna åtgärder. Av denna anledning är det svårt att bedöma insatsernas kvalitet och effekter. Eftersom uppföljningar av polisens arbete överlag förefaller att vara svaga bör detta tydligare prioriteras.

För att det problemorienterade arbetssättet ska kunna införlivas i polisens verksamhet och utgöra ett viktigt inslag i det brottsförebyggande arbetet behöver återkopplingen mellan vad polisen efterfrågas till, vilka insatser som görs och vad resultatet blir tydliggöras. Det problemorienterade arbetssättet bör därför inte ses som ett separat projekt för enskilda poliser utan tydligare styra hela myndighetens verksamhet.

## Vad arbetar närpolisen med?

Till närpolisens arbetsuppgifter hör att ha ett samlat ansvar för såväl brottsförebyggande insatser som övervakning, brottsutredning och service till allmänheten. Ansvaret för den händelsestyrda utryckningsverksamheten bör dock, enligt Rikspolisstyrelsen, vara begränsat. Ett sätt att bedöma vilka prioriteringar som görs är att beskriva hur stor del av resurserna som används till olika verksamhetsområden. I en tidigare redovisning av vilka verksamhetsområden som närpoliser arbetar med framkom för år 1997 inga större skillnader i jämförelse med samtliga poliser. Närmare 40 procent av tiden ägnade närpoliser åt allmän övervakning och ingripande verksamhet, det verksamhetsområde som kallas ordning och säkerhet. Den näst vanligaste inriktningen av verksamheten var mot tillgreppsbrott och skadegörelse. Samma prioriteringar gjordes av polisen totalt sett.

I enkätundersökningen fick poliserna i Skåne uppge hur den arbetade tiden fördelades mellan olika typer av arbetsuppgifter under de senaste 14 arbetsdagarna.

Tabell 5. Genomsnittlig fördelning av polisens arbetsuppgifter (i procent).

	Närpolis	Utryckning	Utredare	Övriga	Samtliga
Övervakning/ utryckning	14	65	6	7	39
Trafikövervakning	7	6	1	4	6
Fotpatrullering	10	1	1	1	3
Spaning	16	4	2	6	7
Utredning	19	9	77	25	19
Problemorienterat arbete	8	2	1	3	4
Extern samverkan	9	1	1	5	4
Övrigt	17	12	11	49	18

Som framgår av tabell 5 varierar polisens arbetsuppgifter. För att tydliggöra vad närpoliserna arbetar med har arbetet delats in i tre kategorier: förebyggande, händelsestyrt och internt närpolisarbete.

## Förebyggande arbete

De arbetsuppgifter som vanligen utmärker närpolisverksamhet i förhållande till traditionell utryckningsverksamhet är fotpatrullering, extern samverkan och problemorienterat polisarbete (POP). Det kan också sägas spela en stor roll i det förebyggande arbetet. Dessa verksamhetsområden omfattar tillsammans drygt en fjärdedel av närpolisernas arbetstid. I jämförelse med andra poliser är det en markant skillnad.

Det finns flera möjliga skäl till att man inte ägnar mer tid åt det förebyggande arbetet. Riksrevisionsverket har i sina utredningar lyft fram att bland annat arbetsledningen inte alltid underlättat utveckling och förnyelse av verksamheten inom närpolisorganisationen. Vidare har problem konstaterats då det gäller polisernas attityder och kompetens.

Närpolischeferna menar att det i Skåne ständigt finns vakanta närpolistjänster och att personal av olika skäl inte är i tjänst. Detta medför att verksamheten vanligen bedrivs med ett reducerat antal närpoliser. Även uppsägningar av civilanställda och förtida pensionsavgångar framförs som orsaker till att närpolisverksamheten endast kan bedrivas i begränsad omfattning. En återkommande uppfattning bland närpolischeferna är att de ekonomiska besparingarna inom polisen försvårat utvecklingen av närpolisreformen.

## Händelsestyrt arbete

Den näst största delen av närpolisernas arbetstid, drygt en femtedel, ägnas åt traditionellt ordningspolisarbete, det vill säga olika former av övervakningsarbete inklusive uttryckningar.

Enligt flera närpolischefer måste alltid den händelsestyrda verksamheten prioriteras. I synnerhet under sommarmånaderna tydliggörs denna prioritering, då närpoliser i några områden helt kommenderas till händelsestyrd verksamhet med dygnstäckande tjänstgöring.

Enligt poliserna själva är de viktigaste prioriteringarna att upprätthålla ordningen, vara tillgänglig vid ordningsstörningar och att snabbt komma till en brottsplats. Att ge service till allmänheten betraktas också som förhållandevis viktigt för samtliga poliser. Förebyggande arbete och kontaktskapande verksamhet/samverkan samt övervakning genom fotpatrullering anses däremot vara mindre viktiga uppgifter för polisen. Inte heller närpoliserna tillskriver dessa uppgifter någon större vikt, utan framhåller de mer reaktivt betonade arbetsmomenten som viktigast.

Att det finns en samstämmig syn mellan närpoliser och övriga poliser om vad som är polisens huvuduppgifter framkommer även i en undersökning om praktiskt polisarbete (Ekman, 1999). Däremot finns det skillnader vad gäller polisernas uppfattning om närpolisreformen. Närpoliserna är betydligt mer positivt inställda till reformen än vad poliser i uttrykningsverksamhet är. Hälften av dessa anser bland annat att deras arbetsinsatser inte värderas på samma sätt som tidigare.

## Utredningar och internt arbete

Utredningsverksamhet upptar en betydande del, omkring en femtedel, av närpolisernas arbetstid, enligt enkätsvaren. Denna bild överensstämmer relativt väl med verksamhetsstatistiken för Skåne som visar att en tredjedel av närpolisernas arbetstid ägnas åt utredningsverksamhet år 1997. I förhållande till andra poliser, ägnar närpoliser en relativt stor del av sin arbetstid till annat internt arbete, exempelvis personalplanering, administration och arbetsledning.

*Sammanfattningsvis* framkommer att närpolisernas arbetsuppgifter till viss del skiljer sig från andra polisens. De arbetar exempelvis mer med problemorienterat arbete genom kartläggning och analys och samverkan med externa intressenter. Vidare sker övervakningsarbetet till viss del genom fotpatrullering medan andra poliser mycket sällan använder denna övervakningsmetod. En målsättning med närpolisreformen är att närpoliser ska vara "allpoliser" vilket innebär att de ska

arbeta med såväl brottsförebyggande arbete som övervakning och utredningar. Undersökningen visar att denna målsättning tycks vara uppfylld.

## Närpolisens tillgänglighet

Ett återkommande önskemål från statsmakternas sida är att polisen ska vara mer tillgänglig för allmänheten, exempelvis genom att ägna en större del av arbetstiden utomhus i närpolisområdet. Närpoliserna i Skåne uppger att de under den senaste arbetsveckan ägnade omkring 60 procent av arbetstiden ute i närpolisområdet. Ännu mer tid för arbete utomhus har poliser i utryckningsverksamhet (80 procent). Det går inte att utläsa ur polisens verksamhetsstatistik i vilken utsträckning polisen arbetar mer utomhus efter närpolisreformen. I tabell 6 redovisas hur stor del av arbetstiden den senaste veckan som poliserna uppgav att de hade arbetat inomhus.

Tabell 6. Genomsnittlig tid inomhus den senaste arbetsveckan (i procent).

Närpolis	Utryckning	Utredare	Övriga	Samtliga
43	21	84	59	38

En grov skattning visar att av de i snitt två dagar per arbetsvecka som närpoliserna arbetar inomhus används i genomsnitt en dag åt arbetsledning, planering och extern samverkan. Den andra dagen används främst till utredningsverksamhet och viss receptionstjänstgöring.

Närpoliser på större orter uppger att de ägnar mer av tiden åt utredningsarbete jämfört med närpoliser på mindre orter. De senare å sin sida ägnar mer tid till receptionstjänstgöring och samverkan av olika slag.

Tidigare studier har emellertid visat att en relativt stor del av arbetstiden används till arbete inne på polisstationen (Bayley, 1994). I en undersökning från England framkom exempelvis att 40 procent av polisernas arbetstid användes till arbete inomhus på polisstationen (Bennett, 1992). Närpoliser arbetade i något mindre utsträckning (30 procent) inomhus än övriga poliser.

Ett liknande resultat framkommer i en svensk studie (Knutsson och Partanen 1986). Genom observationer jämfördes hur tiden fördelades mellan olika typer av arbetsuppgifter för kvarters- respektive ordningspolisen i ett polisområde. I undersökningen framkom att omkring hälften av tiden ägnades åt arbete inne på

polisstationen både för kvarters- och ordningspoliserna. Ordningspoliserna hade ingen uppsökande verksamhet medan en fjärdedel av kvarterspolisernas tid ägnades åt sådant arbete. Ordningspoliserna ägnade hälften av sin tid till bilpatrullering, medan kvarterspoliserna patrullerade drygt en tredjedel av tiden. Även för kvarterspoliserna var bilpatrullering vanligare än fotpatrullering.

## Polisens arbetstider

En central fråga som diskuterats under senare tid är vid vilka tider på dygnet som poliser i allmänhet och närpoliserna i synnerhet bör arbeta. Tidigare kartläggningar av polisens arbetstider har exempelvis visat att poliser i utryckningsverksamhet som regel följer fasta tjänstgöringslistor. Det får till följd att bemanningen stämmer relativt dåligt överens med efterfrågan på polisen (RRV 1998:53). I kartläggningarna framkommer vidare att närpolisen främst arbetar på kontorstid. I Rikspolisstyrelsens årsredovisning för polisväsendet för år 1998 framhålls också att det varit svårt att anpassa närpolisernas arbetstider till vad som är relevant med hänsyn till risken för brott och ordningsstörningar. Av närpoliserna i Skåne uppger 15 procent att de har periodplanerad arbetstid, vilket är samma nivå som gäller för samtliga närpoliserna i landet. Närpolischeferna är genomgående positiva till periodplanerat arbete och vissa menar att det egentligen är en förutsättning för att kunna bedriva närpolisarbete.

Rikspolisstyrelsen har årligen sedan år 1996 kartlagt antalet poliser i tjänst en helg- respektive vardagsnatt i slutet av mars månad. Andelen poliser i tjänst natten mellan lördag och söndag har vid varje tillfälle varit omkring 11 procent. Hur många av poliserna som är närpoliserna går inte att utläsa i dessa kartläggningar.

I tabell 7 redovisas andelen närpoliserna, som är i tjänst vid olika tidpunkter på dygnet under en vardag respektive en helgdag i september månad 1998 i fyra utvalda län (Skåne, Uppsala, Kronoberg och Västernorrland).



Tabell 7. Andel närpolis i tjänst av samtliga poliser i yttre tjänst en tisdag respektive en lördag i september 1998 (i procent). Totalt antal poliser i yttre tjänst inom parentes.

	Morgon	Förmiddag	Eftermiddag	Kväll	Midnatt
Tisdag	62 (417)	58 (474)	53 (494)	45 (301)	14 (110)
Lördag	25 (159)	26 (182)	28 (187)	47 (273)	48 (304)

Polismyndigheterna i Skåne, Uppsala, Kronoberg och Västernorrland

Närmare tre gånger så många poliser är i tjänst en tisdagsmorgon som samma tid en lördagsmorgon. På kvällen är det ungefär lika många i tjänst en tisdag som en lördag. Vid midnatt är det emellertid tre gånger så många poliser i tjänst på lördagen som på tisdagen. Andelen närpolis av samtliga poliser i yttre tjänst är högst på vardagar under kontorstid och på helgkvällar/nätter. Mönstret i tabell 7 gäller också för var och en av de undersökta polismyndigheterna och visar sammanfattningsvis att närpolisen även arbetar utanför kontorstid och på helger. Jämfört med tidigare utredningar tyder detta resultat på att polisen i dessa län i större utsträckning anpassar arbetstiderna till de tillfällen då risken för vissa brott och ordningsstörningar är större.

# Att utveckla närpolisarbete: ett exempel<sup>2</sup>

Vid BRÅ pågår för närvarande ett forsknings- och utvecklingsprojekt som syftar till att främja och stödja ett lokalt problemorienterat brottsförebyggande arbete i ett antal orter i landet. Målsättningen är att dessa orter ska kunna stå som förebilder eller i vart fall utgöra goda exempel. Ett av de områden som ingår i projektet är Skarpnäcks närpolisområde inom polismyndigheten i Stockholm län.

I Skarpnäcks närpolisområde finns inget lokalt brottsförebyggande råd, det vill säga en fast samarbetsorganisation där kommunen eller stadsdelen står som huvudman. För att möjliggöra samverkan mellan närpolisen och andra aktörer i lokalsamhället har i stället ett närpolisråd inrättats, med medlemmar från bland annat stadsdelsförvaltningen, flera av bostadsbolagen och den lokala hyresgästföreningen. Närpolischefen fungerar som ordförande i rådet.

Antalet invånare i Skarpnäcks närpolisområde är omkring 40 000 och antalet närpoliser, som var stationerade till området, uppgick till 13 vid tiden för det projekt som beskrivs i detta kapitel. Området har, som många andra förortsområden i storstadsregionerna, förhållandevis hög polisanmäld brottslighet. Med hjälp av en så kallad trygghetsmätning, som genomfördes av BRÅ under hösten 1998, framkom att de boendes upplevelser av otrygghet och uppfattningar om brott och ordningsstörningar varierar påtagligt inom området.

Under år 1998 tog polismyndigheten i Stockholms län beslut om att under perioden oktober–november pröva en så kallad nolltoleransstrategi<sup>3</sup>, för att motverka framför allt ordningsstörningar på det allmänna kommunikationsnätet. I närpolisrådet diskuterades projektet och bland annat en av stadsdelsförvaltningarna och vissa bostadsbolag beslöt att under den aktuella perioden bidra med egna insatser, bland annat genom att i möjligaste mån koncentrera användningen av redan avsatta resurser för trygghets- och trivselskapande åtgärder. Vidare planerade man gemensamma informationsinsatser där också polisen skulle medverka.

---

<sup>2</sup> För framställningen av detta avsnitt, som baseras på ett så kallat ramprojekt, svarar Enheten för lokalt brottsförebyggande arbete vid Brottsförebyggande rådet.

<sup>3</sup> I ett mötesprotokoll (1998-08-27) sammanfattar Polismyndigheten i Stockholms län nolltoleransprojektet med att: ”Satsningen är en kraftsamling mot brott, förseelser och företeelser som påverkar gatufriden och tryggheten på allmänna kommunikationsnätet. /.../ En viktig ambition med dessa insatser är att utarbeta strategier för det vardagliga polisarbetet”.

Projektet, som gick under namnet nolltolerans, blev av flera skäl föremål för BRÅ:s intresse. Det gavs bland annat möjlighet att, vid sidan av eventuella effekter av de rent polisiära insatserna under perioden, också följa och studera resultatet av samarbetet mellan olika aktörer inom närpolisrådet.

Tre aspekter av projektet diskuteras i detta kapitel. Först diskuteras delar av det polisiära arbetet och hur det förändrades under projektperioden. Därefter berörs de insatser som kan tillskrivas samarbetet inom närpolisrådet och vilken roll projektet spelade för det fortsatta samarbetet där. Avslutningsvis diskuteras en aspekt som är viktig men svår att undersöka, nämligen den långsiktiga strävan att utarbeta nya och varaktiga strategier för det vardagliga polisarbetet.

## Polisarbetet

De direktiv om en särskild insats, som polismyndigheten i Stockholms län formulerade, gavs ett konkret innehåll på lägre nivåer i polisorganisationen, det vill säga i polismästardistriktet och i närpolisområdena. Prioriteringarna skulle göras utifrån de lokala behoven, men inom ramen för de centrala direktiven. Uppföljningen av projektet gjordes löpande, framför allt inom polismästardistriktet.

Inom polisområde Söderort, där Skarpnäck utgör ett närpolisområde, gjordes också gemensamma insatser, framför allt beträffande övervakning i tunnelbanan under helgerna. Detta innebar naturligtvis att en del av närpolisområde Skarpnäcks resurser användes för annat än ordinarie polisarbete i Skarpnäck.

Den första helgkvällen under projektperioden medverkade 29 närpoliserna i de gemensamma aktionerna. Flera av de intervjuade närpoliserna upplevde insatserna som kraftigt överdimensionerade och använde ord som "krigssituation" för att beskriva aktionerna i tunnelbanan. De efterföljande helgerna korrigerades därför polisstyrkan så att ungefär hälften ägnade sig åt dessa uppgifter.

Enligt de erfarenhetsberättelser som kommenderingscheferna i Söderort skrev, var antalet ingripanden under de gemensamma aktionerna relativt litet. Antalet ingripanden som avsåg våldsbrott var under de totalt sju helgerna 20 och antalet utfärdade ordningsböter totalt 88. Drygt nio av tio inrapporterade insatser, som kunde tillskrivas nolltoleransprojektet, stannade vid en tillsägelse.

Polisinsatsens eventuella effekt på tryggheten i just tunnelbanan och andra delar av kommunikationsnätet under helgerna, har inte kunnat mätas inom ramen för BRÅ:s undersökning. Det finns skäl som talar för att den kan ha haft positiva effekter, men också sådana som talar för motsatsen. Det är säkert så att närvaron av poliser under "stökiga" helgkvällar upplevs som en trygghetsfaktor. Samtidigt kan en koncentrerad insats, som vid den första kommenderingshelgen,

ge motsatta effekter. Det går inte att utesluta att det relativt stora antalet poliser, som deltog i insatsen, kan ha förstärkt uppfattningen att tunnelbanan är en otrygg plats att vara i. Ett sådant intryck kan bestå även efter det att polisen inte längre upprätthåller samma bemanning.

I sammanhanget ska det påpekas att man från centralt håll inte förväntade sig att insatsen i sig skulle ha några substantiella brottsminskande effekter. Förhoppningen var i stället att projektet skulle entusiasmera poliser och polisbefäl till ett förändrat arbetssätt, vilket i ett längre perspektiv kunde ha positiva effekter på såväl brottslighet som trygghet.

## Fördelning av resurser till vissa tider och platser

Ett syfte med projektet var att utarbeta nya strategier för det vardagliga polisarbetet. I polisområde Söderort underströks vikten av att polisen i närpolisområdena skulle se över arbetstidsplaneringen. Man betonade vikten av att personalen mer än tidigare befann sig på platser och tider där brotten begicks.

Arbetstidsplaneringen skulle svara mot två behov. För det första skulle närpolisen vara synlig på tider och platser då behovet var som störst, vilket innebar en förskjutning mot helger och kvällstid. För det andra krävde samverkan med andra aktörer i närsamhället - något man i Skarpnäcks närpolisområde poängterade vikten av - i flertalet fall att det fanns personal tillgänglig på dagtid. Statistiken över antalet arbetstimmar visar att det under projektperioden skedde en förskjutning mot mer arbete under helgkvällar på bekostnad av arbete under dagtid. De förändringar som inträffade i arbetstidsplaneringen kunde hållas inom ramen för befintliga resurser.

Personalen i närpolisområdet koncentrerade dessutom sina resurser till vissa särskilt utsatta platser. Dessa platser var sådana där man av tidigare erfarenhet kände till att problemen med brott och ordningsstörningar var som störst. En jämförelse med BRÅ:s kartläggning av den polisanmälda brottsligheten och allmänhetens upplevelse av otrygghet och ordningsstörningar, visar att valet av platser i stort sett överensstämmer med de behov som fanns.

För den grupp närpoliser, som normalt arbetade med gatufridsrelaterad brottslighet, förändrades arbetet inte mycket eftersom de även i vanliga fall arbetade mot dessa platser och även i större utsträckning än övriga poliser under helger och nätter. För övriga innebar projektet ett förändrat arbetssätt vad avser såväl tid som plats.

## Närpolisernas inställning

Av de intervjuer som gjorts med närpoliserna i Skarpnäck framgår att de förändringar i arbetsrutinerna, som infördes under projektet, i huvudsak upplevdes som positiva. Bland annat uppgav flera poliser att de i högre utsträckning träffade de boende i området. Man uppfattade att allmänheten uppskattade deras närvaro. Projektet ingav vidare en känsla av att polisen gjorde något konkret och meningsfullt. Utöver den, enligt flertalet av de intervjuade, överdimensionerade insatsen mot ordningsstörningar i tunnelbanan utanför det egna närpolisområdet, ansåg de flesta att de ändå tillbringat mycket av tiden i Skarpnäcks närpolisområde.

Enligt den verksamhetsplan som upprättades vid Polismyndigheten i Stockholms län, innebar projektet en sänkt toleransnivå mot brott och ordningsstörningar: ”Nolltoleransen innebär att personalen aktivt - och vid varje tillfälle - ingriper mot dessa. /.../ Målet är att bekämpa brott och ordningsstörningar - hur bagatellartade de än är - som påverkar människors livskvalité där de vistas.”

Även närpolischefen i Skarpnäck påtalade vikten av att reagera och ingripa även vid små förseelser. Få av de intervjuade närpoliserna uppgav dock att de på något märkbart sätt sänkt sin toleransnivå. Flertalet menade att deras egen bedömning och möjlighet till rapportteftergift inte påverkades under projektperioden. Tvärtom betonade flera sin rätt att bedöma vilka åtgärder som situationen krävde. Tillsägelser och samtal med de inblandade betonades som ett viktigt alternativ till rapportering. Flera närpoliserna uppgav att det kan vara hämmande för kontakten med allmänheten med en allt för kraftig sänkning av toleransnivån. Resultaten av insatsen tycks snarare vara den att ingripanden och tillsägelser gjorts efter ungefär samma kriterier som vanligt, men att fokuseringen av arbetet till särskilt utsatta tider och platser inneburit att man oftare haft anledning att ingripa än tidigare.

## Närpolisrådet

Flertalet av medlemmarna i det närpolisråd som inrättades av närpolischefen i Skarpnäck bidrog med egna insatser under projektperioden. Den tid som fanns för planering var dock begränsad eftersom medlemmarna i närpolisrådet relativt sent blev informerade om det aktuella polisprojektet. Detta är säkert en viktig anledning till att det inte i någon större utsträckning kom att handla om samverkande insatser från närpolisrådets sida. Var och en ansvarade för sitt område och de olika aktörerna var relativt ovetande om de övrigas aktiviteter. Undantaget var närpolisen och Skarpnäcks stadsdelsförvaltning som hade fortlöpande kontakt under projektperioden, precis som de hade även i vanliga fall.

Intervjuer med rådets medlemmar visade att aktörerna redan i sitt normala arbete i stor utsträckning arbetade med brottsförebyggande åtgärder. För bostadsbolagen handlade dessa åtgärder främst om skalskydd, exempelvis förstärkta dörrar till förråd och förbättrade lås för hyresgästerna, men även andra faktorer nämndes som förbättringar av belysning och beskärning av buskar för att öka säkerheten och upplevelsen av trygghet i området.

## Miljöförbättringar, informationskampanj och kontroller av serveringstillstånd

De åtgärder som medlemmarna genomförde under projektperioden var främst inriktade på upprustning av miljön i området. Skarpnäcks stadsdelsförvaltning införde en så kallad utejour som dagligen arbetade med bland annat städning i området. De två bostadsbolag, som har bostäder på Skarpnäcksfältet, förbättrade städningen i trapphus och tvättstugor under perioden. Ett av dessa bostadsbolag prövade också ny belysning i ett område.

Utöver de praktiska miljöförbättringarna ville närpolisrådet marknadsföra sina åtgärder i lokalsamhället genom en informationskampanj. De ville bland annat visa för de boende att rådet arbetade gemensamt för att öka tryggheten i området. Informationen ansågs utgöra en viktig del i det trygghetsskapande arbetet. På grund av den korta planeringstiden blev dock den gemensamma informationskampanjen försenad. Ett skriftligt utskick sändes ut först efter det att projektet avslutats. Några av de enskilda aktörerna informerade dock sina målgrupper under projektiden.

För att kontrollera områdets restauranger med serveringstillstånd, inledde närpolisen ett samarbete med Stockholms stads resursnämnd. Under projektet besökte närpolisen och resursnämnden tillsammans områdets samtliga restauranger med sådant tillstånd. Detta var första gången som resursnämnden samarbetade med polisen i Skarpnäck. Resursnämnden hade sedan tidigare ett uppdrag att genomföra kontroller i samverkan med de olika närpolisområdena, varför polisens initiativ till samarbete kom att uppskattas.

## Nya strategier för polisens arbete

Närpolisorganisationen befinner sig i utveckling och man söker fortfarande former för arbetet. Mycket kritik har riktats mot polismyndigheternas arbetstidsförläggning, framför allt för att närpolisen i så liten utsträckning arbetar helgvällar och att prioriteringarna ibland går emot de egna analyserna av vilka behov som föreligger (RRV 1998 s. 53). I Rikspolisstyrelsens inspektion av verksamheten vid Polismyndigheten i Stockholms län påpekades med anledning

av den tidigare nolltoleranssatsningen våren 1998: ”Enligt inspektionsgruppens mening kan inte tillfälliga satsningar av 0-toleransmodell mot våldsbrottslighet ersätta en högre kontinuerlig bemanning i helgerna i Stockholms län” (RPS 1998: s. 3).

Syftet med den så kallade nolltoleranssatsningen i Stockholms län var dock inte i första hand att åstadkomma direkta effekter på brottsligheten. Som påpekats tidigare var syftet att utarbeta nya strategier för det vardagliga polisarbetet och att skapa ett intresse för detta, vilket tidigare visat sig svårt att marknadsföra inom polisorganisationen. Målsättningen var att på sikt få till stånd ett ändrat arbetssätt, med betoning på det ordningshållande arbetet, arbetsledning och uppföljning, som i sin tur skulle kunna ha positiva effekter på såväl brottslighet som trygghet. Om, och i så fall i vilken utsträckning, man lyckas uppnå det långsiktiga målet med insatsen, är naturligtvis för tidigt att säga. Av intervju svaren att döma uppfattades dock arbetet under projektperioden som såväl inspirerande som meningsfullt av de inblandade.

I Skarpnäcks närpolisområde har samverkan mellan närpolis och andra aktörer i lokalsamhället varit ett prioriterat område. Under projektperioden deltog flertalet av medlemmarna i närpolisrådet med egna insatser. Den trygghetsmätning som BRÅ genomförde bland invånarna i Skarpnäck under den sista veckan av projektperioden, ger anledning till viss optimism vad gäller möjligheterna för också andra än polisen att påverka den upplevda tryggheten.

En jämförelse med resultaten av den mätning som genomfördes innan projektet startade, visar att andelen som uppgav att de kände sig otrygga utomhus under kvällstid minskade under projektiden, framför allt i det område där polisen koncentrerade sina personalresurser. Det var också där som övriga aktörer var som mest aktiva. Bland dem som i den andra mätningen uppgav att de kände till att det förekom en särskild satsning i området, var det flera som pekade på att det hade blivit lugnare i området, att belysningen blivit bättre och att klottret minskat. Dessa åtgärder, som alltså vidtagits av andra aktörer än polisen, kan mycket väl ha bidragit till att den upplevda tryggheten ökat. Intressant att notera är att bland dem som kände till projektet minskade otryggheten mer än i de grupper som inte haft kännedom om det.

De trygghetsundersökningar som genomförts mäter naturligtvis inte den ”faktiska” tryggheten, det vill säga risken att utsättas för brott. Det handlar snarare om upplevelsen av trygghet, en känsla hos personer som inte alltid har en direkt koppling till faktisk brottslighet eller risk att falla offer för brott. Det kan därför vara svårt att tolka resultaten från undersökningarna, särskilt vad gäller orsaker till förändringen i den upplevda tryggheten från en tidpunkt till en annan. En ökning av den upplevda tryggheten är dock i sig ett positivt resultat, oavsett vad som orsakat effekten. Resultaten från undersökningen i Skarpnäck ligger i linje med tidigare forskning, som visat att åtgärder som vidtas av andra än poli-

sen kan ha väl så stor effekt på den upplevda tryggheten som de rent polisiära insatserna.



# Referenser

- Bayley, D. H.** (1994). *Police for the future*. New York: Oxford University Press.
- Bayley, D.H.** (1998). *What works in policing?* New York: Oxford University Press.
- Bennett, T.** (1990). *Evaluating neighbourhood watch*. Aldershot, Gower.
- Bennett, T. och Lupton, R.** (1992.) A national activity survey of police work. *The Howard Journal of Criminal Justice* 31 : 200-219.
- Ekman, G.** (1999). *Från text till batong - Om poliser, busar och svennar*. Stockholm: EFI.
- Goldstein, H.** (1990). *Problem-oriented policing*. New York: McGraw-Hill Inc.
- Justitiedepartementet** (1985). *Lokalt samarbete mot brott*, Ds Ju 1985:5. Stockholm: Liber Allmänna förlaget.
- Justitiedepartementet** *Regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende polisväsendet*.
- Knutsson, J. Och Partanen, P.** (1986). *Vad gör polisen? Een jämförelse mellan kvarterspolistjänst och ordningspolistjäns.*, Brå rapport 1986:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Allmänna förlaget.
- Proposition 1989/90:155** *Proposition om förnyelse inom polisen.*
- Proposition 1994/95:100 bil 3**
- Proposition 1998/1999:1**
- Rikspolisstyrelsen** *Polisväsendets årsredovisning 1998.*
- Riksrevisionsverket.** *RRV granskar polisen.*
- Hinder för ett effektivare resursutnyttjande.* 1996:64 del 1. Stockholm: RRV
- Riksrevisionsverket** *RRV granskar polisen. Lägesbeskrivning - del av ett regleringsuppdrag.* 1996:64 del 2. Stockholm: RRV
- Riksrevisionsverket** *Polisens arbetstider.* 1998:53. Stockholm: RRV
- Skogan, W. G. och Harnett, S. M.** (1997) *Community policing, Chicago style*. New York: Oxford University Press.
- SOU 1985:62** *Inriktningen av polisverksamheten*, Slutbetänkande av 1981 års polisberedning. Stockholm: Liber Allmänna Förlaget.
- SOU 1979:6** *Polisen*. Betänkande av 1975 års polisutredning. Stockholm: Liber Allmänna Förlaget.
- SOU 1999:61** *Brottsförebyggande arbete i landets kommuner*, Slutrapport från Kommittén för brottsförebyggande arbete. Stockholm.
- Toch, H. och Grant, D. J.** (1991). *Police as problem solvers*. New York: Plenum Press.