

Tag vara på chansen!

Efter decennier av misslyckad polispolitik går det nu att skapa något nytt och bättre. Men risken finns att kortsiktiga besparingskrav ominstetgör reformens effekter.

Av Olle Abrahamsson

När Tegnér lämnade Lund för att tillträda som biskop i Växjö förmanade han sina studenter att hålla ordning, ty som han sade: *Ordning är arbetets hävstång*. Även i ett samhälle måste ordning råda om det skall kunna växa och ge god jordmån åt medborgarnas strävan. I civiliserade länder är det polisen som har att sörja för den allmänna ordningen och för lagarnas efterlevnad. Om polisen inte klarar sin uppgift minskar medborgarnas motivation att lojalt bidra till samhällsbygget. Följden blir mer brottslighet, sociala problem och ekonomiska påfrestningar, vilket alltsammans går ut inte bara över medborgarnas trygghet utan även över landets välstånd. De tre företeelserna polis, ordning och välstånd är lika sammanlänkade som vinklar i en triangel: Utan fungerande polis ingen ordning, utan ordning inget välstånd, utan välstånd ingen bra polis. Dessvärre har varken socialdemokratiska eller borgerliga regeringar alltid dragit de rätta konsekvenserna av detta. Rättsväsendets behov har alltför ofta fått stryka på foten när budgetramar har fastställts. I andra avseenden har beslutsfattarna lyckats bättre. Ett exempel är den länge emotsedda och nu sjösatta förändringen av polisens organisation, ett resultat av något så relativt ovanligt som blocköverskridande politisk samsyn i en viktig samhällsfråga.

För tjugo år sedan var det tämligen ovanligt med vedervärdigheter som "no go"-zoner, väpnade rån, anlagda bilbränder, storskalig flyktingsmuggling, gruppvåldtäkter, utpressning av småföretagare och grova övergrepp på vittnen. En skottlossning på öppen gata väckte ännu stor uppmärksamhet i medierna. Våren 1995 konstaterades i en moderat partimotion att Sverige hittills hade klarat sig förhållandevis väl undan den internationella organiserade brottsligheten och att landet ute i världen betraktades som ett föredöme i kampen mot narkotika. Men partiet förutsåg också att denna

kriminalpolitiska idyll riskerade att rasa samman under inverkan av det nyvunna EU-medlemskapet med dess krav på slopade gränskontroller. Bland annat därför uppmanades den socialdemokratiska regeringen att fullfölja arbetet med den närpolisreform som regeringen Bildt hade påbörjat:

"Ett gammalt moderat krav har varit att återinföra kvarters- eller närpoliser. Vi menar att det är oerhört mycket vunnet med att det finns lokala poliser som är väl förtrogna med situationen i sitt område. Det skall helt enkelt kännas naturligt för människorna som bor och verkar i området att se och tala med sin närpolis. Närpolisen har också mycket större möjligheter att upptäcka när något egendoms- eller avvikande sker i området. Kvarters- eller närpolisverksamheten skall i första hand inriktas på brottsförebyggande och problemorienterat polisarbete. Den bör ges kvalificerat teknikstöd men verka med inriktning på ökad synlighet, bland annat genom fotpatrullering. Kända orosområden får inte lämnas obebakade under kvällar och nätter. Också utredningen av vardagsbrottslighet bör i stor utsträckning skötas inom närpolisen."

Närpolisreformen var rätt tänkt och hade rätt utförd kunnat bli en framgång i linje med den nya polisstrategi som borgmästare Rudy Giuliani införde i New York 1994. Genom fler synliga poliser i vardagsmiljön, proklamerad nolltolerans mot brott och ett ansvar utlagt på de lokala polischeferna har brottsligheten där mer än halverats. New York har förvandlats till en trygg plats att vistas på, vilket är till välsignelse för de egna invånarna och skänker staden välstånd genom högre intäkter från turism och affärsetableringar.

Men närpolisreformen blev inte rätt utförd. En av mina största besvikelser som rättschef i justitiedepartementet är att denna reform, som kunde ha blivit epokgörande och gjort Sverige till ett bättre och tryggare land att leva i, steg för steg fuskades bort så att >>

"Få polischefer vågade eller ville skapa dålig stämning genom att tvångskommendera närpolis till besvärliga problemområden."

till sist nästan ingenting återstod. Vem som helst hade kunnat räkna ut att de drakoniska budgetnedskärningar som träffade polisen och andra delar av rättsväsendet flera år i rad under slutet av 1990-talet särskilt hårt skulle drabba just närpolisverksamheten. När polisen tvingas spara måste så långt möjligt den händelsestyrda och den brottsutredande verksamheten ändå fortgå som vanligt. Därför var det helt förutsebart att sparbetingen skulle få till effekt att polisen omfördelade sina tillgängliga resurser från närpolisen till den ordinarie polisverksamheten. Prioriteringen var riktig och nödvändig men betydde början till slutet för ordningen med närpolis. När stenen väl hade börjat rulla gick det undan med fart. Allt färre poliser rörde sig kvällstid ute bland folk medan allt fler tog plats bakom skrivborden. Tvärtemot den goda ursprungstanken blev det ganska tomt på patrullerande poliser i kriminellt utsatta förorter medan det fortfarande gick att se en och annan närpolis i mer välmående villaområden. Få polischefer vågade eller ville skapa dålig stämning genom att tvångskommendera närpolis till besvärliga problemområden. Berövad sitt innehåll levde reformen vidare genom att utredande poliser och poliser i utryckningsverksamhet klassificerades om till närpolis utan att deras kontorstider och arbetsuppgifter ändrades.

Ett behagligt arbetsliv ter sig lockande för de flesta, så även för poliser. Före detta polisprofessorn Leif G W Persson har i decennier påtalat att den svenska polisen vid en internationell jämförelse är en öververt organisation där mindre än hälften av poliskåren ägnar sig åt den jobbiga polisiära kärnverksamhet som består i övervakning av ordning och säkerhet, uttryckning i nödsituationer samt utredande av grova brott. Polisorganisationen liknar en "huvudfoting" med stort huvud och spinkiga armar och ben. Den stora andelen "byråkrater" gör enligt Persson den svenska polisen till den minst effektiva i västvärlden och samtidigt till den dyraste; varje polis kostar staten inemot en miljon kronor årligen om man slår ut budgetanslaget på de anställda. Och man måste ge Persson rätt i att organisationsstrukturen och perverterade effektivitetsmål har bidragit till att det saknas stationär polis utanför de 23 mest folkrika städerna.

Det märkliga är att den polisiära verksamhetens utveckling i fel riktning kunde fortgå så länge, med en växande och obeivrad kriminalitet, ökad otrygghet och onödiga förluster av liv, hälsa och egendom som följd. Bristerna var ju synliga för envar och hade kunnat undvikas genom ett resolut ingripande av regering och riksdag. Låt vara att det under Göran Perssons regeringstid fanns ett stort behov av att sanera statens finanser, men detta borde inte ha fått hindra en diskussion om vilka utgiftsslag som i detta prekära läge förtjänade prioritet. Regeringen valde att skära i budgeten med osthyl i stället för att på allvar söka svar på frågan om vilka värden i livet medborgarna sätter främst. Hade det gjorts skulle man ha funnit att för folk i allmänhet är det högsta goda att leva i ett fritt land, närmast att den lagbundna ordningen upprätthålls så att rättvisa skipas, så att även de mest skyddslösa kan gå trygga på gator och torg och så att brott lagförs och i största möjliga utsträckning förhindras genom synlig närvaro av en effektiv poliskår. Först när dessa grundläggande



behov är tillgodosedda bör statens kaka fördelas på andra nyttigheter som medborgarna också är betjänta av, såsom vård, skola och omsorg. Men några principiella överväganden av sådant slag gjordes inte, med följden att närpolisreformen punkterades och att även den ordinarie polisverksamheten gradvis förföll.

Den sanningens minut då tålamodet brast tror jag inträffade år 2008, då det blev allmänt känt att mordet på tioåriga Engla Höglund hade kunnat förhindras om polisen hade varit mer ändamålsenligt organiserad. Gärningsmannen skulle ha suttit i häkte eller fängelse för ett tidigare mord om polismyndigheten i Dalarna hade haft befogenhet att hålla förhör och ta dna-prov i ett angränsande polisdistrikt. Vid ungefär samma tid slog rikspolischefen Stefan Strömberg larm om att revirstrider – "struktur- och rollfördelningsproblem" på polisbyråkratiska – mellan Rikspolisstyrelsen och de 21 regionala polismyndigheterna hindrade effektiva insatser mot den organiserade brottsligheten. Förstudier inleddes nu inom regeringskansliet, syftande till en grundlig omgörning av polisen, men först år 2010 beslutade regeringen direktiv till en kommitté som skulle "analysera i vilken utsträckning polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet".

I kommittédirektiven berömde regeringen sig av att på senare år ha tillfört polisen "mycket omfattande ekonomiska resurser i syfte att möjliggöra en kraftig ökning av antalet poliser", varigenom det länge utlovade målet om 20 000 poliser hade uppnåtts. Satsningen kan ses i ljuset av att statsminister Fredrik Reinfeldt återkommande hade börjat tala om att den så kallade vardagsbrottsligheten var

MEDBORGARNAS POLIS?



FOTO: MAGNUS WAHMAN/NORDIC PHOTOS

ett samhällsont som inte längre fick negligeras. Brottsförebyggande rådet var emellertid snabbt ute och agerade glädjedödare. Om man tog hänsyn till tjänstledigheter och deltid inom poliskåren samt till befolkningsutvecklingen åren 2006 till 2011 uppgick ökningen av de polisanställda till endast 7 procent per innevånare i riket. Under denna tid hade enligt Brottsförebyggande rådet antalet anmälda brott ökat med 16 procent, ett mått om än inte exakt på hur polisens arbetsbörda samtidigt hade ökat. Resurstillskotten till polisen var alltså inte fullt så omfattande som regeringen ville ge intryck av.

Nåväl, Guds kvarnar mal som bekant långsamt, och det skulle dröja till den 1 januari 2015 innan en helt ny polisorganisation såg dagens ljus. Den har i allt väsentligt utformats av kammarrättspresidenten Thomas Rolén och hans medarbetare i en så kallad genomförandekommitté. Resultatet är rätt imponerande. Cirka 100 lokalpolisområden har inrättats med mellan 50 och 180 anställda. Dessa lokalpolisområden har utrustats med större polisiära befogenheter än de forna närpolisområdena och garantier har skapats för att också de lokala cheferna deltar i kärnverksamheten och inte fastnar i göromål med IT-system och administration. Borta är de 21 länspolismästarna som tidigare var kungar i eget rike och som många gånger reducerade rikspolischefen till en staffagefigur med generaldirektörs namn. Nyckelpersoner är redan tillsatta eller kommer att bli så inom kort. Reformen lovordas från de flesta håll. Inte ens polisfacket är så kritiskt inställt som kunde ha befarats, men så har också Rolén och hans gäng ansträngt sig att fortlöpande förankra reformarbetet på alla

nivåer i organisationen. Att några konflikter kvarstår kan inte hjälpas. Facket har exempelvis hitintills inte velat gå med på det kanske väl nydanande greppet att upplösa den strängt hierarkiska beslutsordningen inom polisen, så att beslut inte som förr fattas utifrån grad eller beteckning utan med stöd av befattningshavarens kompetens.

Det mesta kan således tyckas vara berett för en framgångsrik ny era i den svenska polisens historia. Men det finns en hake. I mars 2014 framhöll Thomas Rolén att den effekt av reformen som regeringen och riksdagen väntade sig löpte stor risk att gå förlorad om inte riksdagen tillsköt de medel som organisationsreformen förutsatte för att kunna lyckas. För år 2015 begärdes 637 miljoner kronor medan motsvarande siffra för de närmast följande åren var 589 respektive 835. Enligt genomförandekommittén – och vem skulle ha bättre förutsättningar än den att beräkna kostnaderna för reformen? – krävs alltså under en treårsperiod ett budgettillskott på drygt två miljarder kronor, en struntsumma jämförd med de cirka 65 miljarder som polisverksamheten under alla förhållanden kommer att kosta. Om dessa i sammanhanget futtiga två miljarder uteblir riskerar det mödosamma arbetet med att få till stånd en modern, effektiv, lokalt förankrad och mindre byråkratitung polisorganisation att ha varit förgäves. Men inte ett spår av kommitténs äskanden återfinns i regeringens budgetproposition för år 2015 och inte heller i den borgerliga alliansens budgetmotion, som blev den som riksdagen slutligt antog. ”De ekonomiska bekymren måste lösas inom Polismyndigheten”, säger inrikesminister Anders Ygeman i en intervju i *Polistidningen* nr 7/2014 och bekräftar därmed att kostnaderna för att under de kommande tre åren få den nya organisationen i fungerande skick är tänkt att belasta den ordinära polisverksamheten.

Regeringen och riksdagen förefaller alltså vara i färd med att upprepa samma misstag som när de på 1990-talet ryckte undan mattan för närpolisreformen. Då målade statsmakten med ena handen upp en ljus bild av en ny typ av polis, som skulle vara förankrad i lokalsamhället och arbeta tillsammans med och nära medborgarna, samtidigt som man med andra handen tvingade polisen att kraftigt skära i verksamheten. Inser politikerna denna gång konsekvenserna av sitt handlande? Jag vill inte tro det. Förmodligen resonerar de som de alltid har gjort när någon myndighet eller samhällssektor framför ekonomiska önskemål som upplevs som problematiskt stora. Först när det har skrikits, svurits och gråtits tillräckligt länge och tillräckligt högt kan verksamheten få sina pengar, men då inte lika mycket som har begärts och inte allt på en gång. Staten – läs finansdepartementet – får inte framstå som alltför medgörlig, för då skulle finansministern förlora ansiktet och snart nog konfronteras med nya ohemula anspråk, och det inte bara från närmast berörda utan också från angränsande verksamhetsområden. Om polisen får en generös behandling vill åklagarna, domstolarna och kriminalvården få motsvarande favörer. Från finansministeriell synpunkt behöver därför markeras att inga verksamheter är så heliga och inga reformprogram så viktiga att de kan gå fria från besparingskrav. Men den som i det aktuella fallet resonerar så kan knappast fullt ut ha insett betydelsen av det paradigmskifte till det bättre som har inträtt för svensk polisverksamhet. Det är nu det finns en unik chans för statsmakterna att göra bot för decennier av misslyckad polispolitik, och det är nu det går att ur askan skapa något nytt och bättre. ”Låt visdomens anda vila över regering och riksdag”, stod det i den gamla svenska evangelieboken. Så Gud give att den styrande och den lagstiftande makten till sist inser att polisens nystart är guld värd.

Olle Abrahamsson är tidigare rättschef i justitiedepartementet (1998–2013).