



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

**Genomförandekommittén
för nya Polismyndigheten**

Ju 2012:16

*Johan Dixelius
John Josefson*

Projektrapport

Version 1.0

2013-09-17

OP-1 Den lokala polisverksamheten

Slutrapport

Innehållsförteckning

Våra förslag - sammanställning	3
Uppdraget	4
Direktiv för genomförandekommittén.....	4
Direktiv för OP-1, Den lokala polisverksamheten.....	4
Betänkandet En sammanhållen svensk polis (SOU 2012:13)	5
Nulägesbeskrivning	6
Överväganden	8
Utgångspunkter	8
Förutsättningar	9
Förslag	11
Lokalpolisområdets uppdrag och verksamhetsförmåga	11
Den lokala polischefens ansvar och delegation.....	12
Principer för indelning i lokalpolisområden.....	14
Samverkan mellan polisen och kommunerna och andra lokala aktörer	15
Namn på Polisens lägsta geografiska operativa nivå och dess chef	16
Organisation och verksamhet på polisområdesnivå	17
Fortsatt arbete	18
Samverkan mellan polis och kommun	18
Geografisk underindelning och fördelning av verksamhetsansvar.....	18

Våra förslag:

1. Verksamheten i lokalpolisområdet ska utgöra basen för polisens totala verksamhet. Inriktningen av verksamheten ska präglas av ett medborgarperspektiv.
2. Chefen för lokalpolisområdet ska ges helhetsansvar, inklusive ett tydligt resultatansvar, för verksamheten som bedrivs inom det lokala polisområdet.

Chefen för lokalpolisområdet tecknar samverkansavtal och ansvarar för samverkan med kommunen.
3. Lokalpolisområdena ska vara tillräckligt bärkraftiga för att kunna upprätthålla verksamhetsförmåga enligt förslag i punkt 1.
4. Samverkan mellan polisen och kommunerna och andra lokala aktörer ska stärkas och det lokala engagemanget ska fördjupas. Polisens ambitionsnivå för detta arbete ska höjas generellt.
5. Polisens lägsta geografiska operativa nivå ska benämnas lokalpolisområde och dess chef ska benämnas chef för lokalpolisområde.
6. Polisregionerna ska, som huvudprincip, underindelas i polisområden som sammanfaller med nuvarande polisdistriktsindelning i län och i storstäderna med nuvarande polisområden och polismästardistrikt.

Våra förslag på fortsatt arbete:

- Ett projekt med uppdrag att vidareutveckla formerna för samverkan mellan polis och kommun och andra relevanta aktörer.
- Ett uppdrag till tillträdande regionpolismästare att ta fram förslag till geografisk underindelning av respektive polisregion med beskriven verksamhetsförmåga samt genomförandeplan vad avser lokalpolisområde.

Uppdraget

Direktiv för genomförandekommittén

Av kommittédirektivet framgår sammanfattningsvis följande; En viktig aspekt av reformen är att säkerställa den lokala polisiära närvaron såväl i brottsutsatta områden i större städer som i glesbygd. Reformen skapar förutsättningar för att stärka polisens förmåga att ingripa mot brott och ordningsstörningar och utreda brott i syfte att möjliggöra lagföring. Det skapar också bättre förutsättningar för samverkan med andra berörda myndigheter i det trygghetsskapande arbetet.

Polisorganisationen ska byggas underifrån och uppåt. Detta bör förverkligas bl.a. genom att beslutsbefogenheter och uppgifter placeras på lägsta ändamålsenliga nivå.

Det lokalt bedrivna arbetet ska även fortsättningsvis vara basen i polisens verksamhet. Ombildningen ska leda till att tillgängligheten och kontakten med medborgarna utvecklas.

Polismyndighetens organisation ska huvudsakligen bygga på en geografisk uppgifts- och ansvarsfördelning, dvs. ett helhetsansvar för såväl utredningsverksamheten som brottsförebyggande verksamhet och service inom ett geografiskt ansvarsområde. En långtgående delegering, där chefer får ett stort ansvar för verksamhet, personal och ekonomi är också nödvändig.

Utredaren ska besluta om organisationsstrukturen på lokal nivå och fördelning av ansvar även på den organisatoriska nivån.

Direktiv för OP-1, Den lokala polisverksamheten

Projektet ska ta fram en nulägesbeskrivning som avser verksamheten i närpolisområden. Kartläggning ska bland annat ske av följande:

Den polisiära närvaron i nuvarande organisation, fördelningsprinciper av resurser, lokala mål och resultatuppföljning samt vilken delegation som närpolischefen har fått.

Hur samverkan mellan polis och kommun är uppbyggd i respektive närpolisområde samt hur arbetet bedrivs.

Förekomsten av lokala medborgarundersökningar, serviceundersökningar, brukarundersökningar som en del i verksamhetsstyrningen på lokal nivå och myndighetsnivå.

Pågående metodutvecklingsarbete vars syfte är att utveckla samverkan mellan polis och kommun. Beskrivningen görs för såväl lokal som nationell nivå.

Identifiering och beskrivning goda exempel på samverkansformer mellan polis och kommun och andra lokala intressenter.

Projektet ska lämna följande förslag:

- Principer för grunduppdrag vad avser kärnverksamheten i stort inom ett närpolisområde.
- Hur Polismyndigheten kan utveckla och stärka den lokala samverkan med kommunerna och andra lokala intressenter.
- Övriga åtgärder för att säkerställa en utvecklad lokal förankring av polisverksamheten.
- Lämna förslag till projektorganisation för fortsatt arbete under fas 5.

Betänkandet En sammanhållen svensk polis (SOU 2012:13)

I betänkandet framgår på flera ställen de krav och de förväntningar som den eniga parlamentariska kommittén har på en stärkt lokal förankring av polisverksamheten. Här följer några utdrag som tydliggör detta.

Inom polisregionen krävs ett decentraliserat beslutsfattande för att säkerställa och utveckla den lokala verksamheten. Den operativa och taktiska ledningen och styrningen av verksamheten bör ske långt ut i polisregionernas organisation. Den operativa planeringen grundad på lokal problembild, kriminalunderrättelser och uppföljning av tidigare insatser m.m. bör göras på lokal nivå

För att säkerställa en beslutsstruktur inom Polismyndigheten som tillförsäkrar en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet anser kommittén att en geografisk underindelning av polisregionerna är nödvändig. Kommitténs bedömning är att det krävs en långtgående delegation av polisoperativt arbete.

Medborgare ska, oavsett bostadsort, kunna känna sig förvissade om att polisens verksamhet leder till trygghet och att polisen också prioriterar sådana mängdbrottsproblem som finns i lokalsamhället. Kommitténs förslag är att Polismyndigheten ska ges ett uttalat samverkansansvar med landets primärkommuner för att minska brottsligheten och öka

människors trygghet i lokalsamhället. Härigenom tillförsäkras kommunerna möjlighet till delaktighet i verksamheten.

Kommittén ser det som angeläget att stärka kraven på att Polismyndigheten ska ha ett nära och gott förhållande till allmänheten. I sitt arbete ska Polismyndigheten, enligt kommitténs förslag, uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i närområdet. Polismyndigheten ges en skyldighet att utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande mellan den och allmänheten.

Nulägesbeskrivning

Samtliga polismyndigheter har svarat på en förfrågan vars syfte var att vara ett underlag för en beskrivning av nuläget. Frågorna gällde bland annat befolkningsunderlag och personalstyrka för nuvarande närpolisområden (eller motsvarande lokal polisenhet), vilket ansvar och delegation som de nuvarande närpolischeferna har för verksamheten, hur det ser ut vad gäller polisiär närvaro och lokal förankring samt om närpolisverksamheten arbetar utifrån lokalt genomförda medborgarundersökningar eller andra brukarundersökningar.

Bilden av de svar som kommit in visar att den lokala polisverksamheten ser delvis mycket olika ut i olika delar av landet. Den lägsta operativa geografiska nivån benämns ofta närpolisområde men polisområde och polisenhet förekommer också. Närpolisområden omfattar alltifrån en stadsdel till upp till nio kommuner. Befolkningsunderlaget varierar från ca 6 000 till ca 218 000, med en median på ca 60 000 invånare, och antalet polisanställda från 2 till 260 per närpolisområde. Principer/nyckeltal för fördelning av resurser till närpolisområdena är framförallt invånare och anmälda brott men även på vissa håll geografiska avstånd.

Flertalet polismyndigheter uppger att närpolischefen eller motsvarande befattning har ett helhetsansvar för det brottsförebyggande arbetet och för serviceverksamhet. Normalfallet omfattar också ett ansvar för ingripandeverksamhet även om det förekommer att denna resurs, hela eller delar av dygnet, är uppdelad på en större geografisk yta. Vad gäller ansvaret för utredningsverksamheten (av främst så kallade mängdbrott) är det också stora skillnader mellan polismyndigheterna. Vad gäller närpolischefens ekonomiansvar skiljer det sig från långtgående till begränsad.

I de flesta polismyndigheterna är det länspolismästaren tillsammans med kommunstyrelsens ordförande som tecknar samverkansavtal mellan polis och kommun. I normalfallet är det sedan närpolischefen som ansvarar för att åtgärder genomförs i enlighet med avtalet. I vissa

polismyndigheter är ansvaret att teckna avtalet delegerat till polisområdeschefen eller närpolischefen och i något fall stationschefen.

Vad gäller lokal förankring och polisiär närvaro är detta en utmaning i stora delar landet. Lösningar och prioriteringar skiljer sig åt mellan de olika polismyndigheterna. Vissa polismyndigheter har satsat på stationerad polis i varje kommun. I andra fall satsas på tidvis bemannade poliskontor eller mobila poliskontor. I ytterligare fall används särskilt avsatta poliser för arbete med kommunen, i något fall kallade ”kommunpoliser”.

Lokala medborgarundersökningar, som underlag för prioritering och planering, har under åren 2010-2013 genomförts i nio polismyndigheter eller del av polismyndighet. Några myndigheter anger att de nyttjar resultatet av Brottsförebyggande rådets trygghetsundersökning (NTU) för planering och prioritering av verksamheten. Lokala brukarundersökningar har endast utförts i tre polismyndigheter.

Det lokala brottsförebyggande arbetet i samverkan mellan polisen och kommuner har också varit föremål för studier. En är genomförd av Brottsförebyggande rådet¹ på uppdrag av Justitiedepartementet och en annan har gjorts av Rikspolisstyrelsen². Den senare är genomförd som en inspektion gjord av enheten för inspektionsverksamhet.

Av Brå-rapporten framgår att ungefär 85 % av landets kommuner har en samverkansöverenskommelse med polisen³. Arbetet bedöms ha stor potential och på många håll fungera bra. På ett antal områden identifierades dock brister. Bland annat saknades ofta en orsaksanalys av den lokala problembild som ligger till grund för överenskommelsen. Både polis och kommun bedömdes också ha svårt att hålla överenskommelsen levande. En viktig faktor för framgångsrik samverkan är enligt rapporten att det finns en anställd samordnare som driver samverkan framåt.

Av Rikspolisstyrelsens rapport framgår att inspektionen omfattade samverkan mellan fem polismyndigheter och ett antal kommuner, vilket begränsade möjligheten för Rikspolisstyrelsen att dra alltför långtgående generella slutsatser av inspektionen. Inspektionen pekade dock på att det råder stor variation mellan myndigheterna och inom myndigheterna i hur samverkan med kommunerna struktureras, organiseras och genomförs. Variationen i struktur och innehåll motiverar också ett tydliggörande

¹ Brottsförebyggande rådet, rapport 2013:5. Samverkan mellan polis och kommun, Brottsförebyggande arbete utifrån överenskommelser.

² Rikspolisstyrelsen inspektionsrapport 2012:2, Samverkan polis och kommun.

³ Våren 2012

från den nationella nivån. Ledningen och styrningen i denna del behöver utvecklas på alla nivåer. Det råder även stor variation i hur den gemensamma problembilden tagits fram och vilka underlag som eventuellt legat till grund för den. En annan grundläggande skiljelinje är om verksamheten ska sammankopplas med särskilt utpekade specialister eller om den ska integreras i ordinarie linjeverksamhet.

Sammantaget för dessa båda rapporter är att samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete har utvecklats men att mycket kvarstår, bland annat genomförandet av samtliga steg och moment i samverkansprocessen som beskrivs i rapport om samverkan mellan polis och kommun.⁴

Överväganden

Utgångspunkter

I vårt uppdrag ligger att lämna förslag för principer för grunduppdrag vad avser kärnverksamheten i stort inom ett lokalpolisområde. Av direktivet för genomförandekommitténs arbete framgår redan vissa grundprinciper som vi har att beakta. Polisorganisationen ska byggas underifrån och uppåt genom att beslutsbefogenheter och uppgifter placeras på lägsta ändamålsenliga nivå. Det lokalt bedrivna arbetet ska även fortsättningsvis vara basen i polisens verksamhet. Ombildningen ska leda till att tillgängligheten och kontakten med medborgarna utvecklas. Polismyndighetens organisation ska huvudsakligen bygga på en geografisk uppgifts- och ansvarsfördelning, det vill säga ett helhetsansvar för såväl utredningsverksamhet som brottsförebyggande verksamhet och service inom ett geografiskt ansvarsområde. En långtgående delegering, där chefer får ett stort ansvar för verksamhet, personal och ekonomi, är också nödvändig.

Att bygga verksamhet och organisation underifrån innebär enligt vår tolkning att grundregeln alltid är att verksamhet är delegerad till lokalpolisområdet, om inte särskilda skäl talar mot detta. Dessa skäl kan till exempel vara att ärenden är sällan förekommande, att det krävs särskild kompetens som det inte är rationellt att upprätthålla på den lägsta operativa nivån eller hög komplexitet i brotten. Att bedriva

⁴ Rapport Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete. Handbok framtagen av Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting 2009. ISBN 978-91-86027-66-7.

verksamhet på annan nivå än lokalpolisområdet ska kunna motiveras av att detta leder till högre kvalitet eller effektivitet i brottsbekämpningen.

En annan grundprincip bör vara att samma förutsättningar som gäller vad avser att delegera nationellt ansvar till en polisregion ska gälla inom en polisregion där underliggande nivåer kan ta ansvar för polisregiongemensam verksamhet.

Våra förslag och rekommendationer ska ha ett tydligt medborgarperspektiv där förutsättningar att säkerställa den lokala basverksamheten och utveckla samverkan med kommuner och andra lokala intressenter sätts i fokus.

Förutsättningar

Vår bedömning är att det kommer krävas omprioriteringar för att förslagen i denna rapport ska kunna genomföras framgångsrikt. Dessutom ser vi ett behov av en förändrad styrfilosofi och en anpassning av antalet lednings- och beslutsnivåer. Andra viktiga förutsättningar för en lyckad reform är att det skapas förutsättningar för rekrytering – även till arbete i glesbygd samt att förändringarna kommuniceras på ett tydligt sätt.

Polismyndighetens lednings- och styrfilosofi måste anpassas för att skapa förutsättningar att utveckla den lokala polisverksamheten utifrån ett medborgarperspektiv. Styrfilosofin måste återspegla vad som är utgångspunkterna i direktiv och betänkande, det vill säga en organisation som bygger på decentraliserat ansvarstagande, en organisation och verksamhet byggd underifrån och en ”modern” filosofi för ledning och styrning som ger större utrymme att kunna ta tillvara medarbetarnas kunskap. Det innebär bland annat att skapa förutsättningar för att mål kan sättas underifrån utifrån kartlagda lokala problembilder och för att dessa följs upp utifrån ett medborgarperspektiv med större fokus på kvalitet och effekter. Detta kräver en reformering av polisens mål- och resultatstyrning. Utformningen av de nationella målen måste stärka förutsättningarna att arbeta lokalt med den lokala problembilden. Det innebär vidare att skapa möjlighet för lokalpolischefen att ta ett ansvar för verksamheten och de avtal som slutits med kommunerna.

Antalet lednings-/beslutsnivåer måste anpassas för att kunna skapa förutsättningar för den lokala polisverksamheten med bland annat en långtgående beslutsdelegation med tydliga uppdrag och med motsvarande förmåga att kunna genomföra dessa. Vår bedömning är att om polisorganisationen har för många nivåer finns det risk att det helt

enkelt inte finnas något kvar att delegera till lokalpolisområdet. Färre beslutsnivåer krävs för att tillgodose kraven på tydligare ledning och styrning av organisationen, kortare och därmed snabbare beslutsvägar samt ett mer effektivt hushållande av polisens resurser och kompetens. Att respektive lednings- och beslutsnivå har tydliga uppdrag är också en förutsättning för en tydlig och rak ansvarskedja, som stärker det lokala perspektivet.

För att stödja utvecklingen utifrån ett helhetstänkande som skapar möjligheter att utveckla det lokala polisarbetet finns det behov av perspektivförskjutning⁵ inom flera viktiga områden bland annat:

<i>Från stort fokus på</i>	<i>Till ökat fokus på</i>
Kontroll	Tillit
Konkurrens	Samverkan
Ärendefokus	Medborgarfokus
Prestationer	Effekter
Kvantitet	Kvalitet
Likvärdigt utförande	Likvärdigt utfall
Ett års cykel	Långsiktighet

En annan förutsättning för en väl fungerande lokal polisverksamhet i hela landet är att det finns möjligheter till rekrytering av poliser – även till arbete i glesbygd och andra områden som idag har svårt att rekrytera. Vår bedömning är att för att kunna skapa förutsättningar för rekrytering av poliser med avsikt att arbeta i sådana områden är det en framgångsfaktor att se över rekryteringsprocessen. Distansutbildning bör vara ett sätt att uppnå detta.

En ytterligare förutsättning för att förändringar i organisation leder till verklig förändring i verksamheten är en strukturerad och långsiktig kommunikationsinsats. Kommunikationen bör förklara orsakerna till förändringen, förväntade vinster och förbättringar och vilka konkreta konsekvenser detta kommer att få i den dagliga verksamheten. Detta gäller såväl inom polisen som gentemot allmänheten.

I de förslag som vi lämnar använder vi genomgående begreppen lokalpolisområde och chef för lokalpolisområde. Se närmare motivering för detta under punkt 5.

⁵ SOU 2013:40, 51. Slutbetänkande av Innovationsrådet. Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet.

Förslag

1. Lokalpolisområdets uppdrag och verksamhetsförmåga

Vårt förslag: Verksamheten i lokalpolisområdet ska utgöra basen för polisens totala verksamhet. Inriktningen av verksamheten ska präglas av ett medborgarperspektiv.

Utgångspunkten för vilka uppdrag och ansvarsområden som ska ligga på lokalpolisområdena är att polisens arbete ska bedrivas på lägsta ändamålsenliga nivå. Huvudprincipen bör vara att chefen för lokalpolisområdet ges ansvar och förutsättningar att i stora delar fullgöra Polisens grunduppdrag som de beskrivs i 2§ Polislagen. Vår bedömning är att en större del av polisens kärnverksamhet ska bedrivas vid lokalpolisområdet och på så sätt utgöra basen för polisens totala verksamhet. Att bedriva verksamhet på annan nivå än lokalpolisområdet ska kunna motiveras av att detta leder till högre kvalitet eller effektivitet i brottsbekämpningen.

Med detta som utgångspunkt bör lokalpolisområdet ha en övergripande förmåga att bland annat bedriva ingripandeverksamhet dygnet runt och utredning av mängdbrott med förundersökningsledning. Lokalpolisområdet bör vidare ha förmåga att bedriva trafiksäkerhetsarbete, spaningsverksamhet och arbete mot grov och organiserad brottslighet i ett lokalt perspektiv. Andra viktiga delar av uppdraget är det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet samt åtgärder mot ungdomsbrottslighet och arbete med stöd till brottsoffer. Lokalpolisområdet bör även ha förmåga att tillhandhålla viss service och tillståndshantering som kräver geografisk närhet och som har en nära koppling till allmänheten. All verksamhet på lokalpolisområdesnivå bör bedrivas utifrån ett medborgarperspektiv.

Det ska på lokalpolisområdesnivå också finnas en förmåga att säkerställa och utveckla samverkan med kommunerna. Denna förmåga ska vara anpassad till lokala förutsättningar vad gäller problembild, befolkningsunderlag, geografiska avstånd och antal kommuner som ingår i lokalpolisområdet. Vad gäller samverkan mellan polis och kommun ska den nya organisationen innebära en ambitionshöjning, vilket ska återspeglas i lokalpolisområdets förmåga.

Chefen ska ha förmåga att leda och samordna den operativa verksamheten inom ramen för lokalpolisområdets ansvarsområde. För att klara uppdraget behöver chefen och medarbetarna i lokalpolisområdet ett ledningsstöd och annat stöd som är anpassat efter verksamhetsbehovet.

Inriktningen att lokalpolisområdet ska utgöra basen för polisens totala verksamhet kommer att kräva omprioriteringar så att förutsättningar för uppdraget skapas.

2. *Den lokala polischefens ansvar och delegation för verksamhet och samverkan.*

Våra förslag: Chefen för lokalpolisområdet ska ges helhetsansvar, inklusive ett tydligt resultatansvar, för verksamheten som bedrivs inom det lokala polisområdet.

Chefen för lokalpolisområdet tecknar samverkansavtal och ansvarar för samverkan med kommunen.

Våra förslag i denna punkt bygger på vikten av tydlig ledning och styrning av polisverksamheten och är ett uttryck för principen att ansvaret ska läggas på lägsta ändamålsenliga nivå. En annan utgångspunkt är ambitionen att stärka samverkan mellan polis och kommun.

Chefen för lokalpolisområdet ska ha ett helhetsansvar för den verksamhet som bedrivs i lokalpolisområdet enligt förslag i punkt 1. Detta kräver att chefen får förutsättningar i form av resurser och befogenheter för att kunna genomföra uppdraget. En del i ett helhetsansvar är att det är den lokala polischefen som tecknar samverkansavtal med kommunen och därmed har huvudansvaret för att avtalade aktiviteter och insatser genomförs från polisens sida.

Vår bedömning är att denna modell tydliggör att ansvaret ska ligga hos den som har möjlighet att överblicka och påverka det lokala polisarbetet i syfte att uppnå både långsiktiga och kortsiktiga effekter.

Chefen för lokalpolisområdet ska ha ett tydligt resultatansvar. Detta kräver att effekterna av utfört arbete kontinuerligt utvärderas och att detta läggs till grund för planering och prioritering av verksamheten i lokalpolisområdet.

Vad gäller ingripandeverksamhet kan det ibland finnas geografiska och demografiska skäl att frånga huvudprincipen om att den lägsta geografiska nivån ska ha helhetsansvar. Det kan exempelvis vara nödvändigt att i glesbygd dela ansvaret för ingripandeberedskap – i vart fall under viss del av dygnet.

Chefen för lokalpolisområdet har även ansvaret att säkra den lokala förankringen. För att uppnå lokal förankring krävs polisiär närvaro. Kunskap om lokalsamhället är avgörande för ett fungerande polisarbete. Att säkra polisiär närvaro och lokal förankring är ofta en utmaning i glesbygd. Som redovisats ovan i avsnittet med nulägesbeskrivning har olika myndigheter tacklat denna utmaning på olika sätt. Eftersom geografiska och demografiska förhållanden ger så olika förutsättningar finns det ett värde i att låta polisen utifrån lokal problembild avgöra hur behovet av närvaro och lokal förankring bäst säkras.

Det är dock viktigt att betona att det är den lokala polischefens ansvar att se till att samverka med kommunerna och andra lokala aktörer säkerställs och utvecklas. Denna chef har också ett ansvar att avsätta resurser för en kontinuerlig och fungerande samverkan med samtliga kommuner eller stadsdelar i lokalpolisområdet. Vi ser, bland annat utifrån slutsatser i Brå-rapporten 2013:5⁶, tydliga fördelar med särskilt avsatta samordnare som agerar motor i samverkansarbetet och fyller det med konkret innehåll. Vår bedömning är dock att det är chefen för lokalpolisområdet som, utifrån lokala förutsättningar och problembild, bäst bedömer hur denna funktion ska säkras.

Med en styrfilosofi innehållande dels principen om långtgående delegation dels principen att beslutet ska fattas så nära medborgarna som möjligt följer för cheferna förutom verksamhetsansvaret även har ansvar för ekonomi (budget) och kompetens (personal). Det innebär att den som har ansvaret för verksamheten har det för samtliga delar i uppdragets utförande, ett helhetsansvar utifrån sitt ansvarsområde. Genom helhetsansvaret skapas incitament för chefen att aktivt delta och vara med och påverka kommande beslut. Resurserna kommer alltid att vara begränsade men med ökad delegation och därmed engagemang för att bedriva en effektiv verksamhet finns förhoppningen att kreativiteten ökar liksom förbättringsförslagen som i sin tur påverkar ekonomin i positiv riktning.

Genom en långtgående delegation skapas incitament för medarbetarna att hushålla med offentliga medel samt att bidra med konstruktiva förslag vid exempelvis behov av omprioritering. När det finns alternativa val till lösningar på olika utmaningar, ska chefen ha möjlighet att fatta beslut utifrån dessa även inom

⁶ Brottsförebyggande rådet, rapport 2013:5. *Samverkan mellan polis och kommun, Brottsförebyggande arbete utifrån överenskommelser.*

området ekonomi med reservationen att det sker inom den disponibla ramen.

Som en del i delegationen följer även ett ansvar att delta i planeringen (dialoger) inför kommande års ”verksamhetsplan” samt att delta i den löpande uppföljningen av såväl verksamhetsresultat som ekonomi och kompetens.

Utgångspunkten är att verksamhetsstödet för att fullgöra denna del i uppdraget ska vara utformat utifrån de förutsättningar användarna har. Verksamhetens bedrivande och ansvaret för den ska byggas underifrån för ett gemensamt ansvarstagande för Polismyndighetens verksamhet/ekonomi/kompetens oavsett var i landet verksamheten utförs.

Chefen för lokalpolisområdet kommer i den nya Polismyndigheten att få ett uppdrag och en roll som ställer höga krav på bred kompetens. Det är viktigt att rekryteringen av de lokala polischeferna sker utifrån en kompetensprofil som är anpassad till detta omfattande ansvar.

3. *Principer för indelning i lokalpolisområden*

Vårt förslag: Lokalpolisområdena ska vara tillräckligt bärkraftiga för att kunna upprätthålla verksamhetsförmåga enligt förslag i punkt 1.

För att kunna utföra och ansvara för polisverksamheten i lokalpolisområdena är det nödvändigt att dessa har en bärkraft som motsvarar uppdraget.

Begreppet bärkraft innebär här ett krav på att lokalpolisområdena som organisatoriska enheter ska ha en viss minsta verksamhetsförmåga sett till såväl personalresurser som övriga resurser. Faktorer som ofrånkomligen har betydelse vid en bedömning av bärkraft är befolkningsunderlag och brottsbelastning.

I dag finns exempel på närpolisområden med små befolkningsunderlag och begränsade personalresurser, exempelvis närpolisområde med ca 6 800 invånare och med en personalstyrka på två poliser.

Flera av dagens närpolisområden eller motsvarande lokala polisenheter bedöms utifrån ovanstående resonemang vara för små. Sammanslagning till nya områden kommer i sådana fall att bli nödvändig. För att samverka med kommunerna ska kunna utvecklas och fungera väl bör inte det geografiska området sträcka

sig över alltför många kommuner. Det krävs vidare att lokalpolisområdets medarbetare besitter de kompetenser som motsvarar de förmågor som ska upprätthållas.

De tillträdande regionpolismästarna bör ges i uppdrag att ta fram förslag till detaljerad geografisk underindelning och fördelning av verksamhetsansvar inom polisregionerna (se närmare nedan).

4. *Samverkan mellan polisen och kommunerna och andra lokala aktörer*

Vårt förslag: Samverkan mellan polisen och kommunerna och andra lokala aktörer ska stärkas och det lokala engagemanget ska fördjupas. Polisens ambitionsnivå för detta arbete ska höjas generellt.

I det förtroendeskapande arbetet med samverkan med kommunen och dess invånare, näringsliv och civilsamhälle är det viktigt att tydliggöra rollfördelning och ansvar. Det är centralt att klargöra vilka förväntningar som finns mellan samverkansparterna och vad samverkan ska leda till. Det måste finnas förståelse och respekt för varandras uppdrag, organisation och utmaningar.

Det är viktigt att enas om en gemensam lägesbild och regelbundet följa upp det arbete som genomförs. Vår bedömning är att en förutsättning för att lyckas är att avtalen arbetas fram på lokal nivå. Den gemensamma problembild som samverkansavtal grundar sig på ska utgöra polisens ordinarie verksamhetsuppdrag i det lokala arbetet och ska genomföras av polisanställda vid den lokala polisen.

Polisorganisationskommittén föreslog att Polismyndigheten ska ges ett uttalat samverkansansvar med landets primärkommuner. För att kunna teckna ett samverkansavtal krävs två parter som är överens. I dag saknas avtal med ett antal kommuner.⁷ Målet för polisen måste vara att det ska finnas lokala samverkansavtal mellan polisen och samtliga kommuner. Polisen har ett stort ansvar för att uppnå detta mål.

Det är vidare viktigt att ha en samverkansstruktur med forum på olika nivåer, inte minst i samverkan med stora kommuner. Eftersom förutsättningarna är olika både för kommuner och polisen måste det finnas möjlighet till lokala anpassningar.

⁷ Brå-rapport 2013:12 s 61 *Satsningen på fler poliser, vad har den lett till?* Våren 2012 fanns samverkansöverenskommelser i 85% av alla kommuner.

För att tydliggöra de närmare formerna för en utvecklad samverkan mellan polis och kommun och andra aktörer föreslår vi att ett projekt startar hösten 2013. Utgångspunkten för detta arbete bör vara att tillämpa och anpassa redan framtagna strukturer och tillvägagångsätt, särskilt den samverkansmodell som beskrivs i rapporten *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*⁸ (se nedan vad gäller detta projekts uppdrag).

5. Namn på Polisens lägsta geografiska operativa nivå och dess chef

Vårt förslag: Polisens lägsta geografiska operativa nivå ska benämnas lokalpolisområde och dess chef benämnas chef för lokalpolisområde.

Under kommitténs dialogresa och i andra sammanhang har frågan väckts om ett behov av namnbyte på den lokala polisenheten i samband med de förändringar i övrigt av polisverksamheten som kommer att ske. Vissa företrädare inom polisorganisationen har gett uttryck för att namnet närpolis är förknippat med en indelning av poliser i a- och b-lag. Andra anser att namnet närpolis tydligt signalerar att det är en verksamhet nära medborgarna och att det inte finns anledning att ändra namn.

Vår bedömning är att namnfrågan ur ett medborgarperspektiv är av underordnad betydelse. Avgörande för allmänhetens förtroende för polisen är snarare polisens förmåga att komma när medborgarna behöver akut hjälp, att polisen är tillgänglig och arbetar med de problem som finns i kommunen eller i bostadsområdet. Det viktigaste är således det uppdrag som chefen för den lokala verksamheten har och att denna har möjlighet att genomföra detta nära medborgarna.

Ordet lokalpolisområde signalerar att det rör sig om polisverksamhet nära medborgaren. Vid en samlad bedömning anser vi att det finns anledning att i samband med nya Polismyndigheten ändra namnet som ett signalvärde inom organisationen att polisen tar ytterligare steg mot en lokalt förankrad polisverksamhet nära medborgarna.

⁸ Rapport Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete. Handbok framtagen av Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting 2009. ISBN 978-91-86027-66-7.

6. *Organisation och verksamhet på polisområdesnivå (nivå mellan polisregion och lokalpolisområde)*

Vårt förslag: Polisregionerna ska, som huvudprincip, underindelas i polisområden som sammanfaller med nuvarande polisdistriktsindelning i län och i storstäderna med nuvarande polisområden och polismästardistrikt.

För en indelning som ansluter till nu existerande geografiska gränser talar bland annat att detta underlättar övergången till en myndighet. Detta enligt en försiktighetsprincip. Skälet för denna inriktning är bland annat att kommittén bedömer att det finns andra viktigare förändringar som behöver göras initialt. En del av den verksamhet som i dag bedrivs länsgemensamt bedöms även i framtiden komma att göra detta. Detta utesluter dock inte att det redan initialt och i framtiden kan finnas ett behov att av verksamhetsskäl göra en översyn av den geografiska underindelningen i polisområden, till exempel för att bilda ett lokalpolisområde som består av kommuner i skilda län.

För att initialt förändra polisområdesindelning som påverkar länsgränserna bör finnas starka skäl, eftersom flera av polisens samverkanspartners är länsbaserade. Denna bedömning bör ingå i uppdrag till tillträdande regionpolismästare (se nedan).

Polisområdesnivån, det vill säga nivån mellan polisregion och lokalpolisområde, ska ansvara för viss polisverksamhet enligt principen om ansvar på lägsta ändamålsenliga nivå. Vad gäller verksamhetsförmåga och kompetens på polisområdesnivå pågår fortsatt arbete inom projektgruppen under hösten. Detta arbete kommer att ske i nära samarbete med projekten OP-3 Kärnverksamheten och OP-4 Utredningsverksamhet.

Fortsatt arbete

Samverkan mellan polis och kommun

Vad gäller frågan om samverkan mellan polis och kommun har det i projektgruppens arbete framkommit ett behov av att arbeta djupare. Vår bedömning är att det under hösten 2013 bör startas ett projekt med uppdrag att vidareutveckla formerna för samverkan. Detta arbete bör ske i nära dialog med Sveriges kommuner och landsting (SKL). Projektet föreslås bl.a. att överväga och lämna förslag vad avser:

- Samverkansstruktur och samverkansforum från nationell nivå till lokalpolisområdesnivå.
- Modell (minimistandard) för framtagande av lokal problembild i respektive kommun.
- Utveckla polisens förmåga följa upp verksamheten genom att bland annat nyttja lokala trygghetsundersökningar och andra brukarundersökningar med fokus på effekter och kvalitet
- Verksamhetsförmåga för att säkerställa en utvecklad samverkan med kommunerna.
- Vilken kompetens som behövs för att kunna utveckla samverkan.

Geografisk underindelning och fördelning av verksamhetsansvar i lokalpolisområden av polisregionerna

Vår bedömning är att uppdrag bör lämnas till tillträdande regionpolismästare att ta fram förslag till geografisk underindelning av respektive polisregion. Utgångspunkten för uppdraget bör vara att skapa bärkraftiga lokalpolisområden med förmåga att ansvara för den verksamhet som enligt våra förslag bör ligga på denna nivå samtidigt som lokal förankring och förmåga att kunna utveckla samverkan med kommunerna säkerställs. En initial bedömning är att förslag till en ny indelning i lokalpolisområden med beskriven verksamhetsförmåga samt genomförandeplan bör redovisas senast den 1/1 2015.

Vår bedömning är vidare att de tillträdande regionpolismästarna bör ges i uppdrag att värdera om det initialt finns verksamhetsmässiga skäl att avvika från huvudprincipen om polisområdesindelning redan inför starten av nya polismyndigheten 1/1 2015.