



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Projektrapport

2014-06-30

Version 1.0

Genomförandekommittén
för nya Polismyndigheten

Ju 2012:16

En ambitionshöjning i den lokala polisverksamheten – längst fram nära medborgarna



Innehållsförteckning

Varför denna rapport?	3
Våra förslag - sammanställning.....	6
Uppdraget	8
Överväganden	10
 <i>Förslag:</i>	
Samverkansöverenskommelser med samtliga Sveriges kommuner	11
Modeller för framtagande av samverkansöverenskommelser	12
Grov och organiserad brottslighet i ett lokalt perspektiv	15
Polisens volontärverksamhet.....	16
Kommunpolisens uppdrag och roll	19
Gemensam utbildning polis - kommun.....	21
Forum som stödjer ett utvecklat brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete på lokalpolisområdesnivån	23
Stödjande kompetens inom polisregionen för att utveckla det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet	25
Verksamhetsutveckling på Utvecklingscentrum	26
Förstärkt förmåga att arbeta långsiktigt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i lokalpolisområdet	27
 <i>Rekommendation:</i>	
Polisens deltagande i olika sammanverkansforum 2015.....	30

Varför denna rapport?

En avgörande faktor för Polisens möjligheter att utföra sina uppgifter på ett bra och effektivt sätt är att polisen har ett högt förtroende i det samhälle den verkar inom. En ömsesidig samverkan mellan polis och samhället i övrigt är en förutsättning för ett sådant förtroende. I denna rapport behandlas förslag som syftar till att ytterligare förstärka en sådan samverkan.

I arbetet med att genomföra en ny Polismyndighet har detta varit en grundläggande och återkommande tanke. Av beslutet från den 14 maj 2014 om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation framgår att lokalpolisområdet ska utgöra basen för Polismyndighetens verksamhet och att målet ska vara att mer än hälften av en polisregions verksamhet ska bedrivas i lokalpolisområdet. I inriktningsbeslutet från den 16 oktober 2013 slås fast att den nya polisorganisationen ska innebära en ambitionshöjning vad gäller samverkan mellan polis och kommun och att detta ska återspeglas i lokalpolisområdets förmåga. I såväl betänkandet *En sammanhållen svensk polis* (SOU 2012:13) som i genomförandekommitténs direktiv (Dir 2012:129) betonas att den nya polisorganisationen ska byggas underifrån och uppåt, att beslutsbefogenheter ska placeras på lägsta ändamålsenliga nivå och att tillgängligheten och kontakten med medborgarna ska utvecklas.

De förslag som lämnas i denna rapport bör läsas med beaktande av inriktningen i de strategiska beslut som fattats inom ramen för genomförandekommitténs arbete och i ljuset av de förväntningar från statsmakterna som ställts på den pågående reformen av svensk polis, vilka handlar om att stärka den lokala polisverksamheten. Förslagen syftar till att vara verktyg för att Polismyndigheten ska kunna realisera inriktningen och kunna leva upp till ställda förväntningar om en polis närmare medborgarna.

Förslagen som lämnas i denna rapport ska också läsas i ljuset av det pågående arbetet med att ta fram Polismyndighetens nya verksamhetsstyrningsmodell, där lokala medborgarlöften som utgår från en lokal problembild är en av hörnstenarna.

Förslagen om en offensiv satsning från Polisens sida med målet att teckna samverkansöverenskommelser med samtliga Sveriges kommuner handlar i stort om att ta nästa steg i en utveckling som pågått sedan ett antal år. Att överenskommelserna ska utformas utifrån en enhetlig struktur kommer att underlätta arbetet och bör inte ses som en pålaga.

I syfte att säkra resurser för att den nya Polismyndigheten ska kunna arbeta närmare medborgarna lämnas förslag om att det bör finnas poliser i varje lokalpolisområde som arbetar långsiktigt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i lokalsamhället. I kommuner eller stadsdelar med en mer komplex problembild bör en högre polisiär förmåga upprätthållas för detta arbete.

De funktioner, såsom kommunpolis, områdespolis och BF-ledare, som introduceras i denna rapport återfinns på vissa håll i dagens organisation. I andra fall kommer de utgöra modifierade eller nya inslag i verksamheten. Förslagen syftar till, utöver en generell ambitionshöjning, att uppnå enhetlighet i uppdrag och nomenklatur. Förslagen kommer att nödvändiggöra en omfördelning av resurser till lokalpolisområdena.

För att förslagen ska kunna genomföras krävs bärkraftiga lokalpolisområden med robust förmåga och rätt ledarskap. För att chefen för lokalpolisområdet ska ha förutsättningar att utföra uppdraget krävs också att verksamheten stöds av alla organisatoriska nivåer inom Polismyndigheten. I rapporten lämnas förslag på samverkansforum från nationell nivå till polisområdesnivå som har detta uppdrag.

Polismyndighetens ambitionshöjning när det gäller brottsförebyggande

och trygghetsskapande arbete lokalt genererar ett tydligt behov av att också höja ambitionsnivån vad avser att stödja organisationen med kunskap. Utvecklingsavdelningen i den nya Polismyndigheten föreslås också få ett verksamhetsansvar för att säkerställa detta.

Arbetsmaterial

Våra förslag:

1. Polismyndigheten ska aktivt verka mot målet att teckna samverkansöverenskommelser med samtliga Sveriges kommuner. Målsättningen är att det finns samverkansöverenskommelser med alla kommuner inför verksamhetsåret 2016.
2. För att underlätta processen vid framtagandet av samverkansöverenskommelserna ska Polismyndigheten främja att dessa utformas utifrån en enhetlig struktur.
3. Ett av Polismyndighetens sju gemensamma utvecklingscentrum får i uppdrag att utveckla verksamheten mot grov och organiserad brottslighet i ett lokalt perspektiv.
4. Varje polisregion ska ha förmåga att bedriva och samordna volontärverksamhet. De som samordnar verksamheten bör kallas volontärsamordnare.
Ett nationellt uppdrag att utveckla och förvalta Polisens volontärverksamhet bör lämnas till ett av Polisens sju gemensamma utvecklingscentrum.
5. Varje kommun i Sverige ska ha tillgång till en kommunpolis som driver samverkansarbetet med kommunen.
Huvudregel är att det ska utses en kommunpolis per kommun.
Funktionen kommunpolis ska ingå i lokalpolisområdets ledningsgrupp.
6. Polismyndigheten ska ta initiativ till och genomföra gemensam utbildning för polis och kommun för att förbättra förmågan till samverkan och för att utveckla det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

Polishögskolan i samarbete med Polisavdelningen vid Rikspolisstyrelsen föreslås ges ett uppdrag att under hösten 2014 ta fram en kursplan för utbildningen. Utbildningen bör planeras i samråd med Genomförandekommittén, Sveriges Kommuner och Landsting och Brottsförebyggande rådet. Utbildningen föreslås påbörjas under 2015.

7. Polismyndigheten bör skapa en struktur av samverkansforum som stödjer ett brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete på lokalpolisområdesnivån.
På polisområdesnivån bör ett forum för att stödja det lokala brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet inrättas som leds av chefen för polisområdet.
På nationell nivå bör ett samverkansforum för långsiktig utveckling och uppföljning av denna verksamhet etableras
På nationell nivå bör också forum inrättas mot tydliga brotts- och trygghetsrelaterade problemställningar.
8. Det ska finnas en BF-ledare i varje polisområde som organisatoriskt är placerad på kansliet. BF-ledaren bör vara adjungerad i polisområdets ledningsgrupp.
9. Ett nationellt uppdrag att utveckla det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet bör lämnas till något av Polismyndighetens sju gemensamma utvecklingscentrum. Utvecklingsavdelningen bör också ansvara för att utveckla arbetet mot grov och organiserad brottslighet i ett lokalt perspektiv samt utveckla och förvalta Polisens volontärverksamhet.
10. Det bör finnas poliser i varje lokalpolisområde som har till sitt uppdrag att arbeta långsiktigt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete utifrån framtagen problembild.

I kommuner eller stadsdelar med en mer komplex problembild bör en högre polisiär förmåga upprätthållas för detta arbete. Poliserna benämns områdespoliser.

Uppdraget

Direktivet

Av direktivet för OP-1.03 framgår att projektet ska överväga och lämna förslag i syfte att stärka Polisens förmåga och kompetens på samverkansområdet samt utveckla formerna för samverkansstruktur och samverkansforum från lokalpolisområdesnivå till nationell nivå.

Den huvudsakliga utgångspunkten var att identifiera framgångsfaktorer och konkreta åtgärder som ger förutsättningar för en ambitionshöjning i arbetet med samverkan mellan polis och kommun och andra lokala och regionala aktörer.

I uppdraget ingick också att värdera behovet av nationell samordning av den volontärverksamhet som bedrivs vid nuvarande polismyndigheter.

Projektdeltagare:

Johan Dixelius, Genomförandekommittén, projektledare

John Josefson, Genomförandekommittén, sekreterare

Eva Helin, samverkansområde Nord

Anders Landén, samverkansområde Bergslagen

Tommy Gustafsson, samverkansområde Mitt

Peter Lindström, samverkansområde Stockholm

Kjell Malmkvist, samverkansområde Öst

Lisa Pedersen, samverkansområde Väst

Anders Wiklander, samverkansområde Syd

Liselotte Jergard, Rikspolisstyrelsen, polisavdelningen

Marie Johansson Meinke, Rikspolisstyrelsen, polisavdelningen

Maria Ellior, Rikskriminalpolisen

Tom Johnsson, Fackförbundet ST

Göran Malmborg, Polisförbundet

Greta Berg, Sveriges Kommuner och Landsting

Arbetets genomförande

Projektgruppen har haft fem projektmöten om sammanlagt sju arbetsdagar. Inom projektgruppen har också arbetsgrupper bildats för att behandla olika ämnesområden. Dessa arbetsgruppers förslag har sedan diskuterats i hela projektgruppen och ligger i stora delar till grund för de förslag som lämnas i denna rapport. Projektledaren är ansvarig för förslagen.

Som underlag för rapporten har två enkäter skickats ut till samtliga polismyndigheter. Den ena avsåg frågor kring polismyndighetens volontärverksamhet och den andra avsåg polismyndighetens samverkan med andra myndigheter och organisationer. Den parlamentariska referensgruppen som förordnats av regeringen till genomförandekommittén för att säkerställa medborgerlig insyn och demokratisk kontroll har informerats om arbetet och de överväganden som projektgruppen gjort. Rapporten har också presenterats och diskuterats med den blivande nationella ledningsgruppen.

Överväganden

Framgångsfaktorer för en utvecklad samverkan i lokalpolisområdet

En avgörande framgångsfaktor för en utvecklad samverkan är att gemensamt hitta samverkansstrukturer och forum för polisen och kommunen på lokal nivå som skapar tydlighet om roller och ansvar. Ett antal framgångsfaktorer som ger goda förutsättningar för en hållbar och effektiv samverkan över tid mellan polis och kommun har identifierats av det pilotprojekt som bedrivs i samarbete mellan Polismyndigheten i Stockholms län och Polismyndigheten på Gotland samt fyra kommuner och region Gotland.

Det är till exempel att:

- Ha gemensamt ägda samverkansforum
- Chefer med beslutsmandat företräder parterna i beslutsforum
- Det finns en tydlig koppling mellan beslutsfattare och utförare
- Samverkan är en del av ordinarie verksamhet och att de områden som prioriterats återfinns i målbeskrivningar och uppföljning
- Det finns en samordningsfunktion – en väg in i respektive verksamhet samt beredning till beslutande forum för att få effektiva beslutsvägar
- Utgångspunkten är att parterna har en gemensam målbild och tillsammans kartlägger den lokala problembilden
- Det finns en gemensam kommunikationsplan

Denna rapport beaktar dessa framgångsfaktorer. Det som Genomförandekommittén särskilt framhållit – i tidigare beslut – som en framgångsfaktor är att det i normalfallet är chefen för lokalpolisområdet som ska teckna samverkansöverenskommelser med kommunerna och ansvarar för att fullfölja de överenskomna åtgärderna som har tagits fram utifrån den lokala problembilden. I de större städerna där kommunen är indelad i stadsdelar kan det finnas skäl att på polisområdesnivå sluta en övergripande inriktning kring samverkan för att underlätta arbetet på stadsdelsnivå.

Förslag

1. Samverkansöverenskommelser med samtliga Sveriges kommuner

Vårt förslag: Polismyndigheten ska aktivt verka mot målet att teckna samverkansöverenskommelser med samtliga Sveriges kommuner. Målsättningen är att det finns samverkansöverenskommelser med alla kommuner inför verksamhetsåret 2016.

I skrivande stund har Polisen träffat samverkansöverenskommelser med cirka 85 % av landets kommuner¹. Detta är sannolikt delvis ett resultat av ett behov av att formalisera den lokala samverkan som sedan länge pågått mellan Polisen och kommunerna men också ett resultat av den handlingsplan som Rikspolisstyrelsens tog fram 2008².

Det självklara målet är att Polisen ska teckna överenskommelser med samtliga Sveriges kommuner. Detta både från ett medborgarperspektiv och från ett verksamhetsperspektiv. Samtidigt är det en realitet att avtal och överenskommelser förutsätter att två parter är överens. Chefen för lokalpolisområdet ska aktivt verka för att överenskommelser tecknas med samtliga kommuner i området. Det är chefen för lokalpolisområdet som är ansvarig för att ta nödvändiga initiativ till samverkan om sådan inte finns. Det är samtidigt ett ansvar för chefer på alla nivåer i Polismyndigheten att stödja chefen för lokalpolisområdet i detta.

Det viktiga med samverkansöverenskommelserna är inte dokumentet i sig utan att de leder till åtgärder i det dagliga arbetet och att dessa utförs med den effektivitet och kontinuitet som krävs.

Vi bedömer det vara en rimlig målsättning att Polismyndigheten ska ha träffat samverkansöverenskommelser med samtliga Sveriges kommuner

¹ Brå-rapport 2013:5, s. 26. Samverkan mellan polis och kommun

² "Samverkan Polis och kommun", en handlingsplan - för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet, Rikspolisstyrelsen, 2008.

inför verksamhetsåret 2016.

2. Modeller för framtagande av samverkansöverenskommelser

Vårt förslag: För att underlätta processen vid framtagandet av samverkansöverenskommelserna ska Polismyndigheten främja att dessa utformas utifrån en enhetlig struktur.

Lokala samverkansöverenskommelser varierar till sin natur vad gäller innehåll. Detta beror delvis på att den lokala problembilden ser olika ut och att övriga lokala förutsättningar varierar. Det är också beroende av inställning och förutsättningar hos samverkanspartnern, det vill säga kommunen.

Vad gäller form ser vi dock flera skäl till att samverkansöverenskommelserna utformas utifrån en enhetlig struktur. Detta skulle underlätta jämförelse och uppföljning mellan olika kommuner och olika lokalpolisområden. Att det finns en modell och riktlinjer att tillgå sparar också tid och energi för de som arbetar med att ta fram den lokala överenskommelsen. Dessutom ger det förutsättningar för överenskommelser av god kvalitet genom att de utformas utifrån en genomtänkt modell.

Att föreslå en enhetlig struktur vad avser samverkansöverenskommelser med handlingsplaner och lokala medborgarlöften utifrån den nya Polismyndighetens perspektiv är nära förknippat med framtagandet av den nya styrfilosofin och styrmodellen. Inom ramen för Genomförandekommitténs arbete pågår arbete med att ta fram en modell för verksamhetsstyrning som ska beslutas hösten 2014. Utöver detta så inleds ett pilotprojekt hösten 2014 med deltagande från varje polisregion. Erfarenheterna från detta projekt ska användas i utvecklingen av en framtida process för att ta fram lokala

medborgarlöften med utgångspunkten i befintlig process för framtagande av samverkansöverenskommelser med kommunerna. Uppföljning av pilotprojektets erfarenheter ska ske första kvartalet 2015 och resultatet av denna uppföljning kommer att utgöra en del i underlaget till Polismyndighetens nationella styrmodell. Utifrån den samlade kunskapen från dessa arbeten bör Polismyndigheten i dialog med Sveriges Kommuner och Landsting ta fram en enhetlig struktur. Dessa bör kunna användas inför planeringen av verksamhetsåret 2016.

För att uppnå en generell enhetlighet i de lokala samverkansöverenskommelsernas struktur är det en förutsättning att dokument med mallar och instruktioner görs tillgängliga och kända för de som ska använda dem. Det bör också tydligt framgå i Polisens styrdokument att denna struktur bör vara en utgångspunkt vid framtagandet av de lokala samverkansöverenskommelserna.

En samverkansöverenskommelse mellan polis och kommun ska alltid inbegripa kvalitativ kartläggning och analys av den lokala problembilden. En kvalitativ problembild kräver att den är baserad på en sammantagen analys av ett flertal källor såsom medarbetarnas kunskap, brottsstatistik och HR-statistik, lokala trygghetsundersökningar och andra eventuella lokala undersökningar, medborgardialog i olika former med mera. En grundförutsättning är också att samtliga parter har varit delaktiga i framtagandet.

En samverkansöverenskommelse ska innehålla tydliga och mätbara mål med fokus på effekter i minskad brottslighet och trygga medborgare. Den måste också innehålla en övergripande tidplan för överenskommelsen.

En tydlig, konkret och utförlig handlingsplan ska vara en del av överenskommelsen. Denna ska beskriva respektive parts åtaganden

utifrån överenskommelsen. Det ska tydligt framgå *vem* som ska utföra *vad*, *när* det ska ske och *varför*. Det ska framgå vilka personer/funktioner på respektive sida som är ansvariga samordnare. För Polisens räkning är det i första hand kommunpolisen. Samverkansöverenskommelsen ska vidare också innehålla en plan för uppföljning, dokumentation och eventuell utvärdering.

Samverkansöverenskommelserna och lokala medborgarlöften ska göras publika och publiceras både på Polisens intranät och på den lokala Polisens hemsida. Samtliga samverkansöverenskommelser och lokala medborgarlöften bör också publiceras i en nationell publik och enkelt sökbar databas. Ur ett medborgarperspektiv anser vi att allmänheten har rätt att kunna ta del av den lokala polisens prioriteringar och verksamhet. Från ett verksamhetsperspektiv är det mycket viktigt att överenskommelse och medborgarlöften sprids och förankras brett inom den lokala polisorganisationen. Slutligen finns det också ett värde i transparens i förhållande till andra aktörer såsom andra myndigheter, media och näringsliv.

Sammantaget anser vi att det ovan beskrivna kommer att ge förutsättningar och utgöra ett starkt incitament till att det blir ”verkstad” av samverkansöverenskommelsen.

3. Grov och organiserad brottslighet i ett lokalt perspektiv

Vårt förslag: Ett av Polismyndighetens sju gemensamma utvecklingscentrum får i uppdrag att utveckla verksamheten mot grov och organiserad brottslighet i ett lokalt perspektiv.

I beslutet från den 14 maj 2014 om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation framgår att lokalpolisområdet ska ha förmåga att arbeta mot grov och organiserad brottslighet i ett lokalt perspektiv. Inom ramen för detta projekt har en arbetsgrupp med representanter från såväl Polisen som från andra organisationer lämnat ett omfattande underlag, bl.a. när det gäller samverkansformer mellan Polisen och andra samhällsaktörer. De konstaterar att kunskapsnivån generellt behöver höjas inom området och ett uppdrag är att komma fram till vilka kunskapshöjande åtgärder som behöver vidtas. Arbetsgruppens uppdrag har varit omfattande och det har inte funnits förutsättningar att lämna fullständiga förslag under den begränsade tid projektet bedrivits och ett fördjupat arbete behöver göras i denna viktiga fråga. Det finns därför anledning att när den nya Polismyndigheten är på plats återkomma till frågan till hur Polisen ska arbeta själv och tillsammans med andra samhällsaktörer mot grov och organiserad brottslighet på lokal nivå. Det underlag som är framtaget inom ramen för detta projekt är en bra kunskapsbas för fortsatt arbete.

I punkt 9 lämnas förslag att Utvecklingsavdelningen bör ta ansvar för utveckling av det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet inklusive arbete mot grov och organiserad brottslighet i ett lokalt perspektiv.

4. Polisens volontärverksamhet

Våra förslag: Varje polisregion ska ha förmåga att bedriva och samordna volontärverksamhet. De som samordnar verksamheten bör kallas volontärsamordnare.

Ett nationellt uppdrag att utveckla och förvalta Polisens volontärverksamhet bör lämnas till ett av Polisens sju gemensamma utvecklingscentrum.

Volontärverksamheten utgår från idén om att Polisen, genom att ta tillvara på medborgarnas frivilliga engagemang, kan skapa ett bättre lokalt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.

Brottsförebyggande rådet genomförde under 2010 en studie av volontärverksamheten i Stockholms och Västmanlands län³.

Rikspolisstyrelsen startade under hösten 2011 ett projekt vars uppdrag var att utveckla och möjliggöra volontärverksamhet i flera polismyndigheter. Inom ramen för projektet upprättades den FAP som reglerar volontärverksamheten⁴ samt en handbok⁵ avsedd att vara ett nationellt metodstöd. Det utformades även ett antal andra dokument, mallar, checklistor samt utbildningsmaterial som finns tillgängliga på Intrapolis.

I dagsläget finns volontärverksamhet i 13 polismyndigheter.

Uppdragen handlar oftast om att volontärerna ska vara synliga och skapa trygghet i sammanhang där det samlas mycket folk. Det kan till exempel vara vid evenemang och festivaler, i köpcenter, i city på fredag- och lördagkvällar samt i kollektivtrafiken under stökiga kvällar och helger. Förutom att skapa trygghet och utgöra extra ögon åt polisen används

³ Brå rapport 2010:17 Volontärer inom polisen – Analys och rekommendationer

⁴ FAP 489-1 upprättades i april 2012.

⁵ Att starta och driva volontärverksamhet inom Polisen (POA-480-536/11)

volontärerna ofta för att sprida information om fickstölder, bilinbrott, risker med att åka svarttaxi med mera.

I några polismyndigheter är volontärer med vid fotbollskommenderingar och större demonstrationer. Det finns också exempel på att volontärer har varit med vid trafikkontroller och vid säkerhetsrättegångar för att visa allmänheten till rätta och informera om hur det går till. I Stockholm bemannar volontärer den så kallade Nattknappen⁶.

Av de polismyndigheter som inte bedriver volontärverksamhet uppger några myndigheter att de har planer på att starta volontärverksamhet och håller på att utveckla formerna. Några polismyndigheter uppger att behovet inte anses vara tillräckligt stort och att de tills vidare prioriterar annan brottsförebyggande och trygghetsskapande verksamhet.

Några externa svenska utvärderingar av vilka effekter som uppnås med volontärverksamheten när det gäller trygghet och brottsförbyggande har hittills inte publicerats. En studie från Örebro universitet, som beräknas att publiceras hösten 2014, behandlar hur människors trygghet påverkas i närvaro av bland annat polisvolontärer.

Många chefer och medarbetare vittnar om den stor nytta Polisen har av polisvolontärerna som ambassadörer men också som en viktig resurs för att genomföra brottsförebyggande och trygghetsskapande insatser. Det finns dock även de inom Polisen som mer ser att verksamheten är resurskrävande när det gäller administration och att det låser polisresurs på fältet.

En grundläggande inriktning i den pågående reformen är att polisen ska stärka den lokala förankringen och närvaron i verksamheten längst fram,

⁶ Ett nummer där personer som upplever otrygghet utomhus under helgkvällar kan ringa. Projektet drivs av Stockholmspolisen och bemannas av Polisens volontärer.

nära medborgarna. Vår bedömning är att volontärernas verksamhet kommer att utgöra en viktig del i detta arbete. De är en länk mellan polisen och medborgarna och är viktiga ambassadörer som bidrar i stor utsträckning till att upprätthålla och utveckla förtroendet mellan polisen och medborgarna.

Under arbetet har det blivit tydligt att omfattningen av volontärverksamheten inte kan vara lika över hela landet. Det ska emellertid finnas ett krav på varje polisregion att upprätthålla en förmåga att bedriva volontärverksamhet. Omfattningen av volontärverksamheten i lokalpolisområdet ska styras utifrån lokala behov. Behovet styrs i sin tur av den lokala problembilden i varje lokalpolisområde. I vissa lokalpolisområden kommer behovet av volontärverksamhet att vara stort medan det i andra lokalpolisområden är mer begränsat. Det bör därför finnas möjlighet att använda resursen av volontärer flexibelt, runt om i polisområdet och även i hela regionen om det finns ett sådant behov och det bedöms lämpligt.

Det bör finnas samordning av volontärverksamheten inom varje polisregion, förslagsvis på polisområdesnivån⁷.

Ett nationellt uppdrag att utveckla och förvalta Polisens volontärverksamhet bör lämnas till ett av Polisens sju gemensamma utvecklingscentrum.

För att kunna fatta beslut om lokal volontärverksamhet krävs att det finns en kunskap om nyttan med volontärer. Här ser vi en potential att öka förståelsen för hur volontärerna kan nyttjas vid olika typer av insatser. Åtgärder bör därför vidtas för att sprida kunskap om syfte, mål och nytta med volontärverksamhet.

⁷ Samordningen består bland annat av rekrytering av volontärer, utbildning av volontärer, operativ planering av uppdrag, kontakt/feedback med volontärer och lokal uppföljning av verksamheten.

5. Kommunpolisens uppdrag och roll

Våra förslag: Varje kommun i Sverige ska ha tillgång till en kommunpolis som driver samverkansarbetet med kommunen. Huvudregel är att det ska utses en kommunpolis per kommun. Funktionen kommunpolis ska ingå i lokalpolisområdets ledningsgrupp.

En erfarenhet, som ofta uttrycks av de som arbetar med samverkan och som dessutom identifierats i en utvärdering⁸ är vikten av en samordnarfunktion som driver arbetet. För samverkansparten handlar det om värdet av att ha en tydlig och tillgänglig väg in i respektive verksamhet.

För Polisens del föreslår vi att denna samordningsfunktion ska benämnas kommunpolis. Denna funktions huvuduppdrag blir att driva och vara en motor i Polisens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i samverkan med kommunen.

Det är chefen för lokalpolisområdet som är den som från Polisens sida tecknar överenskommelsen och därför är ansvarig för innehållet. Det är således chefen som är ytterst ansvarig, både för processen med framtagande och därefter för utförandet av de åtgärder som Polisen åtar sig i överenskommelsen och lokala medborgarlöften. Det är chefen för lokalpolisområdet som blir ansvarig för att tillräcklig resurs avsätts för att kunna leva upp till de åtaganden som gjorts och för att kunna nå målen. Kommunpolisen blir i detta arbete ett viktigt verktyg som samordnare och pådrivare men också som del i själva utförandet.

Kommunpolisens erfarenhet och kompetens bör också tillvaratas i processen med framtagande av samverkansöverenskommelse och handlingsplan. Det är chefen för lokalpolisområdet som närmare avgör

⁸ Se bl. a. Brå Rapport 2013:5 s 10.

vilken roll kommunpolisen spelar i denna process, utifrån lokala förutsättningar och kommunpolisens erfarenhet.

Vårt förslag är att det ska fastslås att varje kommun ska ha tillgång till en kommunpolis som är insatt den lokala problembilden och lokala förhållanden. På många håll i landet skulle detta innebära en formalisering eller vidareutveckling av en roll som redan finns inom den lokala Polisen. På andra håll skulle detta vara något nytt, utgöra en konkret ambitionshöjning och ge förutsättningar för den lokala Polisen att arbeta närmare medborgarna.

Huvudregeln bör vara att det utses en kommunpolis per kommun. Olika geografiska och demografiska förutsättningar kan dock kräva undantag från denna huvudregel. I större städer kan en sådan funktion snarare vara kopplad till enskilda stadsdelar om dessa har ett tillräckligt stora befolkningsunderlag. För vissa små kommuner, riktmärke omkring 10 000 invånare eller färre, bedömer vi att en kommunpolis bör kunna utses att arbeta med fler än en kommun. Detta under förutsättning att dessa kommuner ligger geografiskt nära varandra, särskilt om det redan finns existerande samverkansstrukturer mellan aktuella kommuner. För att få rimliga förutsättningar att kunna utföra sitt arbete bör dock antalet kommuner aldrig överstiga tre. En alternativ lösning för mindre kommuner kan vara att kommunpolisen får tillikauppgifter utöver sitt kommunpolisuppdrag, till exempel områdespolis (närmare om funktionen beskriv i punkt 10).

En återkommande erfarenhet hos företrädare som arbetar för kommunen med brottsförebyggande frågor är att det är generellt hög personalomsättning bland dem som inom Polisen arbetar gentemot kommunen inom ramen för samverkan och att detta försvårar arbetet.

I syfte att motverka denna tendens och att säkerställa kontinuitet är det angeläget att funktionen uppfattas som attraktiv och meriterande. Detta måste beaktas när nationell kravprofil tas fram och vilka anställningsvillkor som ska gälla för befattningen. Även chefen för lokalpolisområdet får ett ansvar att utifrån den nationella kravprofilen och tillgängliga medel verka för funktionens kontinuitet på det lokala planet. För att understryka kommunpolisens roll och uppdrag bedömer vi att det ska fastslås att denna funktion ska ingå i lokalpolisområdets ledningsgrupp. Hur denna funktion ska representeras blir upp till chefen för lokalpolisområdet att avgöra.

Rollen som kommunpolis innebär ett uppdrag med stort mått av frihet under ansvar som ställer särskilda krav på lämplighet, trygghet i yrkesrollen och personliga egenskaper som exempelvis förmåga att driva arbete i projektform och att kommunicera i olika typer av forum. Lokalkännedom i det aktuella området är en klar fördel i uppdraget. Detta bör därför ses som meriterande vid tillsättning men bör inte vara ett krav eftersom det är något som kan förvärfvas.

6. Gemensam utbildning polis - kommun

Våra förslag: Polismyndigheten ska ta initiativ till och genomföra gemensam utbildning för polis och kommun för att förbättra förmågan till samverkan och för att utveckla det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

Polishögskolan i samarbete med Polisavdelningen vid Rikspolisstyrelsen föreslås ges ett uppdrag att under hösten 2014 ta fram en kursplan för utbildningen. Utbildningen bör planeras i samråd med Genomförandekommittén, Sveriges Kommuner och Landsting och Brottsförebyggande rådet. Utbildningen föreslås påbörjas under 2015.

Av Polismyndighetens budgetunderlag för 2015-2017 framgår att den särskilde utredaren föreslår att Polismyndigheten genom en särskild satsning tar initiativ till och genomför en gemensam utbildningsinsats för Polis och kommun för att förbättra förmågan till samverkan och skapa förutsättningar för att ta ansvar för sin del av uppdraget så att medborgarna kan känna sig trygga och brottsligheten minskar.

Utbildningen ska rikta sig till särskilt utsedda samordnare för både polisen och kommunen samt en del av utbildningen bör riktas mot utsedda chefer för lokalpolisområden och motsvarigheter vid kommunerna.

Utbildningens syfte är att stärka lokala aktörers gemensamma förmåga, kunskap och förutsättningar att arbeta brottsförebyggande och trygghetsskapande, samt ge både kommunala tjänstemän och poliser i lokalpolisområdet en ökad förståelse för varandras övergripande verksamhet inom dessa områden. Utbildningens syftet är även att ge kunskap om samverkansprocessen samt att presentera aktuell forskning om och beprövad erfarenhet av brottsförebyggande och trygghetsskapande insatser. En viktig utgångspunkt för utbildningen är också att höja medvetenheten och kunskapen om grov och organiserad brottslighet i ett lokalt perspektiv och då särskilt den dolda brottsstrukturen.

Oavsett om Polismyndigheten får medel engångsvis för detta eller inte är det angeläget att genomföra utbildningen som en del i att höja ambitionsnivån vad avser samverkan polis-kommun och för att utveckla det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Polishögskolan i samarbete med Polisavdelningen bör redan under hösten 2014 ges i uppdrag att ta fram en kursplan så att utbildningen kan påbörjas under 2015. Utbildningen bör planeras i samråd med Genomförande-kommittén, Sveriges kommuner och landsting och Brottsförebyggande rådet.

7. Forum som stödjer ett utvecklat brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbete på lokalpolisområdesnivån

Vårt förslag: Polismyndigheten bör skapa en struktur av samverkansforum som stödjer ett brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete på lokalpolisområdesnivån. På polisområdesnivån bör ett forum för att stödja det lokala brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet inrättas som leds av chefen för polisområdet. På nationell nivå bör ett samverkansforum för långsiktig utveckling och uppföljning av denna verksamhet etableras. På nationell nivå bör också forum inrättas mot tydliga brotts- och trygghetsrelaterade problemställningar.

För att Polismyndigheten ska ges goda förutsättningar att utveckla det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet är det nödvändigt att detta stöds av beslutsnivåer inom Polisen i samverkan med andra relevanta aktörer.

Det kommer att påverka arbetet i Polismyndighetens ledningsgrupper. Arbetet behöver i högre grad än i dag präglas av att skapa förutsättningar för att utveckla och stödja arbetet i lokalpolisområdena. De lokala samverkansöverenskommelserna med lokala medborgarlöften kommer vara en viktig och naturlig del av ledning och styrning av Polismyndigheten. Chefen för lokalpolisområdet kommer att få ett stort ansvar för verksamheten längst fram – nära medborgarna – och för att klara detta krävs stöd från nationell nivå till polisområdesnivå.

Den nationella nivån saknar i dag formaliserade samverkansforum för långsiktigt stödjande och utvecklande av det lokala brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. På polismyndighetsnivå ser det väldigt olika ut idag. Vissa polismyndigheter har skapat forum medan andra

saknar ett sådant. Polisregionnivån är en ny organisatorisk nivå för polisen och kan komma att kräva nya forum.

På polisområdesnivå bör ett forum för stödjande av det lokala brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbetet inrättas. Sådana forum finns för närvarande etablerade i ett antal polismyndigheter.⁹ Forumets huvudsakliga uppgift är att stödja arbetet i lokalpolisområdena. Ett sådant forum kommer kunna bidra till samsyn, samordning och enhetlighet som stödjer arbetet i lokala brottsförebyggande råd eller motsvarande. Gemensamma utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser kan med fördel hanteras genom detta forum. Polismyndigheten leder arbetet genom att vara sammankallande och ordförande är chefen för polisområdet. Den BF-ledare (närmare beskrivning av funktionen framgår i punkt 8) som vi föreslår ska finnas i varje polisområde driver arbetet. Utöver att erbjuda de kommuner som finns inom polisområdet att delta bör även andra aktörer inbjudas, till exempel länsstyrelsen, landstinget och intresseorganisationer. Vilka som kommer att delta kan komma att variera utifrån lokala förutsättningar. Denna bedömning får prövas utifrån att uppdrag och syfte med forumet har preciserats. Behovet av ett motsvarande forum med relevanta aktörer bör också övervägas på polisregionsnivån.

På nationell nivå bör ett samverkansforum för långsiktig utveckling och uppföljning av det lokala brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet etableras. Forumet bör bland annat bestå av ledamöter från Polismyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting och Brottsförebyggande rådet och förslagsvis ledas genom ett rullande ordförandeskap där Polismyndigheten genom rikspolischefens kansli ges ett samordnande roll. Också andra myndigheter och

⁹ Inspektionsrapport från Rikspolisstyrelsen 2012:2 Samverkan polis och kommun

intresseorganisationer som arbetar med brottsförebyggande och trygghetsskapande frågor på nationell nivå bör ingå.¹⁰

På nationell nivå bör också forum inrättas mot tydliga brotts- och trygghetsrelaterade problemställningar. Dessa forum ska omhänderta brottsförebyggande möjligheter som bäst tillvaratas på nationell nivå. Dessa forum kommer också kunna utgöra specialistkompetens och kunskapsunderlag för utvecklingsarbetet och därmed ha en nära koppling till Polismyndighetens verksamhet vid nationella Utvecklingsavdelningen.

Det finns ett behov av att de samverkansforum som Polismyndigheten deltar i på ett tydligt sätt bör kopplas samman med de organisatoriska beslutsnivåer som gäller från den 1 januari 2015. Utsedd representant från Polismyndigheten i samverkansforum rapporterar till den chef och ledningsgrupp som ansvarar för respektive nivå inom polisregionen.

8. Stödjande kompetens inom polisregionen för att utveckla det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet

Våra förslag: Det ska finnas en BF-ledare i varje polisområde som organisatoriskt är placerad på kansliet. BF-ledaren bör vara adjungerad i polisområdets ledningsgrupp.

För att stödja och utveckla det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet i lokalpolisområdena behövs en brottsförebyggande funktion (BF-ledare) på polisområdesnivå.¹¹

¹⁰ Till exempel Skolverket, Socialstyrelsen, banker, försäkringsbolag.

¹¹ Detta ligger i linje med PNU, Polisens nationella utredningskoncept, slutrapport USE 400-0653/04 sid 18.

Uppdraget för BF-ledaren på polisområdesnivån är att samordna och stödja arbetet främst i lokalpolisområdena men även på polisområdesnivån. En del i uppdraget är att stödja processen med framtagande av samverkansöverenskommelser med handlingsplaner och lokala medborgarlöften. Inom varje polisregion bör stödjande team kunna bildas som sammantaget har kompetens och förmåga att kunna stödja lokalpolisområdena i de olika stegen i samverkansprocessen för att årligen eller vid behov i övrigt ta fram en gemensam handlingsplan med lokala medborgarlöften med kommunen. Aktuella kompetenser är till exempel inom kriminologi, statistik, lokala trygghetsundersökningar, analys och uppföljning. Det stödjande teamet är ingen fast organisatorisk grupp utan sätts samman med kompetenser efter behov och dessa kan finnas på olika nivåer inom polisregionen. Teamet ska arbeta nära tillsammans med lokalpolisområdet, till exempel kontaktfunktionen för underrättelseverksamheten och kommunpolisen som har förmåga när det gäller samverkanskompetens. När det stödjande teamet sätts samman kan kompetens tas från olika nivåer inom polisregionen. Alla kompetenser behöver således inte finnas inom varje polisområde.

9. Verksamhetsutveckling på Utvecklingscentrum

Våra förslag: Ett nationellt uppdrag att utveckla det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet bör lämnas till något av Polismyndighetens sju gemensamma Utvecklingscentrum. Utvecklingsavdelningen bör också ansvara för att utveckla arbetet mot grov och organiserad brottslighet i ett lokalt perspektiv samt utveckla och förvalta Polisens volontärverksamhet.

Polismyndighetens ambitionshöjning när det gäller brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete lokalt genererar ett tydligt behov av att också höja ambitionsnivån vad avser att stödja organisationen med kunskap. Uppdraget innebär bland annat att vara kunskapsförmedlare av internationella och nationella forskningsresultat inom kompetensområdet, initiera metodutveckling och utvecklingsprojekt, sprida kunskap och goda exempel till BF-ledare på polisområdesnivån och kommunpoliser på lokalpolisområdesnivån.

Det finns behov av att utveckla arbetet dels utifrån de utmaningar som finns främst i storstadsmiljö, dels utifrån de utmaningar som finns att bedriva brottsförebyggande och trygghetsskapande verksamhet i andra delar av landet inte minst i gleset befolkade delar.

10. Förstärkt förmåga att arbeta långsiktigt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i lokalpolisområdet

Våra förslag: Det bör finnas poliser i varje lokalpolisområde som har till sitt uppdrag att arbeta långsiktigt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete utifrån framtagna problembild.

I kommuner eller stadsdelar med en mer komplex problembild bör en högre polisiär förmåga upprätthållas för detta arbete. Poliserna benämns områdespoliser.

En av Polismyndighetens absolut viktigaste uppgifter är att ingripa och ge stöd när medborgarna är i behov av akut hjälp, t.ex. vid pågående brott. Polisens förmåga på detta område har stor betydelse för medborgarnas förtroende för Polisen. Utöver den rent händelsestyrda verksamheten har medborgarna även behov av att ha en polis i lokalsamhället som bidrar till trygghet och som arbetar långsiktigt med

de specifika problem som finns i deras vardag. Polisens lokala närvaro är angeläget ur ett förtroendeskapande perspektiv inte minst i det kontaktskapande arbetet med ungdomar. En bild som framkommit vid Genomförandekommitténs dialogresor är att ingripande verksamheten ”äter upp” de resurser som avsätts och planeras för det långsiktigt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

Att verksamheten i lokalpolisområdet ska utgå från den lokala problembilden och ske i samverkan med kommunen och andra lokala aktörer ställer höjda krav på polisen att säkra resurser för ett långsiktigt arbete nära medborgarna. I beslutet från den 14 maj om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation framgår på sidan 11 att ”För att säkerställa fortsatt utveckling av det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet i alla kommuner ska Polismyndigheten avsätta resurser för detta arbete utifrån nyckeltal och invånarantal. En högre polisiär förmåga ska upprätthållas i brottsutsatta områden. Kommittén kommer i det fortsatta arbetet närmare precisera denna inriktning.”

Varje lokalpolisområde kommer att behöva ha områdespoliser för företrädesvis yttre verksamhet som arbetar långsiktigt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i lokalpolisområdet. Dessa poliser bör kunna göra uttryckningar i det egna ansvarsområdet, särskilt i delar av landet med stora geografiska avstånd och begränsat antal larm. I övrigt bör områdespoliserna endast i starkt begränsad omfattning delta i ingripande verksamheten eller delta i kommenderingar.

För att kunna säkerställa att alla lokalpolisområden avsätter resurser för det långsiktigt kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet i tillräcklig omfattning bör ett nationellt riktvärde övervägas. Ett riktvärde skulle kunna vara att avsätta minst en områdespolis per 8000 invånare. Ett sådant riktvärde skulle innebära att

Polismyndigheten avsätter knappt sex procent av den totala polisresursen för det långsiktiga arbetet i lokalpolisområdena. I kommuner eller stadsdelar med en mer komplex problembild bör det avsättas betydligt mer polisresurser för detta arbete. Bedömningen får göras efter framtagna lokal problembild. Även andra geografiska och demografiska förhållanden kan påverka förutsättningarna och därmed numerären. Idag har cirka 45 procent av landets kommuner 16 000 invånare eller mindre. Med ett riktvärde på en områdespolis på 8000 invånare ger det förutsättningar att arbeta i nära samverkan med lokalsamhället. Det ger förutsättningar för polisen att lära känna invånarna, företagen m.fl. och att själv vara känd i lokalsamhället. Ett fördjupat arbete med denna inriktning bör ske med start under hösten 2014. Polismyndighetens ambitionshöjning vad avser det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet samt utvecklad samverkan med kommunen och andra lokala aktörer måste få genomslag i verksamheten och kräver omfördelning av resurser till lokalpolisområdena.

Att det bör finnas poliser som har som sitt huvuduppdrag att arbeta med ett långsiktigt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete ska inte tolkas som att arbetet inte ska integreras i ordinarie linjeverksamhet i lokalpolisområdet. Alla som arbetar i lokalpolisområdet ska givetvis arbeta mot lokalpolisområdets mål och lokala medborgarlöften och vara väl förtrodda med den lokala problembilden och vilka åtaganden som den lokala polisen har att uppfylla och utifrån sin egen förmåga och de förutsättningar som arbetet ger bidra till måluppfyllelsen. Områdespoliserna spelar – i likhet med kommunpoliserna – en viktig roll i att säkerställa kontinuitet i det lokala brottsförebyggande arbetet samt att Polisen lever upp till de lokala medborgarlöftena.

För att se om förändringen har haft avsedda effekter bör denna reform utvärderas 4-5 år efter genomförandet. Arbetet med utvärderingen bör

inledas under 2015 och utföras av en institution som inte aktivt deltar i reformen.

Rekommendation

Polisens deltagande i olika sammanverkansforum 2015

Det har inom ramen för projektet OP-1.03 gjorts en övergripande kartläggning över den externa samverkan som bedrivs i olika samverkansforum och på olika nivåer inom dagens polisorganisation. I denna kartläggning framträder en komplex bild med samverkan inom många olika verksamhetsområden, med olika samverkanspartners och olika benämningar. Det framgår både att det ibland saknas relevanta samverkansforum¹² och att det sannolikt går att minska antalet samverkansforum i vissa fall. Det förefaller som att den nuvarande samverkansordningen uppkommit och etablerats efterhand och något ostrukturerat. Att den nya Polismyndighetens organisatoriska indelning i sju polisregioner skiljer sig från andra statliga myndigheters geografiska indelning kommer att bli en utmaning vid etablering av effektiva samverkansforum på framförallt polisregions- och polisområdesnivå.

Säkra övergången 2015

Inför övergången till den nya Polismyndigheten är det angeläget att den samverkan som bedrivs för närvarande fullföljs över den 1 januari 2015 och att står klart vilken enhet/avdelning som deltar i vilket forum. Chefen för rikspolischefens kansli bör därför ges i uppdrag att under hösten 2014 säkerställa Polismyndighetens deltagande i samverkan från den 1 januari 2015. Arbetet bör ske i nära dialog med regionpolischeferna och cheferna för de nationella avdelningarna.

Ett samlat grepp över Polisens externa samverkan

¹² Inspektionsrapport från Rikspolisstyrelsen 2012:2 Samverkan polis och kommun

I ett längre perspektiv är det viktigt att strukturen för samverkan utreds och anpassas till de nya förutsättningar som bildandet av Polismyndigheten ger. Det är också viktigt att efterhand se över samverkan och att avbryta samverkan som pågår utan tydliga uppdrag eller av slentrianmässig karaktär. Med start under 2015 bör därför chefen för rikspolischefens kansli ges i uppdrag att precisera hur samverkansstrukturen bör utvecklas långsiktigt på regional såväl som på nationell och internationell nivå.

Arbetsmaterial