LÄNSSTYRELSEN I
STOCKHOLMS LÄN

RAPPORT

1993:15

Polisen
i Stockholms län

Länsstyrelsens polisutredning 1993

LÄNSSTYRELSEN I
STOCKHOLMS LÄN

RAPPORT

1993:15

Polisen
i Stockholms län

Länsstyrelsen Stockholms Län
Biblioteket
Acc. nr.
Signum

Länsstyrelsens polisutredning 1993

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen har genom beslut den 17 december 1992 uppdragit åt undertecknad, expeditionschef i Försvarsdepartementet, att göra en utredning om polisens verksamhetsformer, organisation, indelning m.m. i länet.

Som experter i utredningen har förordnats polismästaren Hans Leister, byråchefen Lars-Eric Plantin, organisationsdirektören Mats Öhrström, avdelningsdirektören Rolf Qvarngård, polisintendenten Ulla Lid, kommissarierna Björn Axelsson och Bertil Öster samt konsulten Anders Bauer. Experterna har tillika utgjort utredningens sekretariat. I det har också ingått assistenten Carina Berglund. Polisforskaren, docenten Johannes Knutsson och budgetchefen Christina Lundahl har biträtt i utredningsarbetet.

Jag har under utredningsarbetet presenterat en utredningspromemoria, Polisen i Stockholms län - En idéskiss.

Utredningsuppdraget redovisas med denna rapport.

Stockholm i oktober 1993

Olof Egerstedt

INNEHÅLL

	MISSIV	3
	SAMMANFATTNING	7
1	INLEDNING	11
2	BAKGRUND	18
3	ALLMÄNNA ÖVERVÄGANDEN	24
4	PROBLEMORIENTERAT POLISARBETE	31
5	TRADITIONELL POLISOPERATIV VERKSAMHET	45
6	NÄRPOLIS	59
7	DEN ORGANISATORISKA INDELNINGEN AV LÄNETS POLIS	71
8	REGIONAL VERKSAMHET	100
9	RESURSFÖRDELNINGEN INOM LÄNET	131
10	LOKALER OCH UTRUSTNING	134
11	LEDNING OCH STYRNING	146
12	MEDBORGARINFLYTANDET	155
13	LÄNSSTYRELSENS NYA ROLL	162
14	EKONOMISKA KONSEKVENSER	167
15	FÖRFATTNINGSFRÅGOR	175
16	GENOMFÖRANDET	178

BILAGOR:

1 Karta över distriktsindelningen
2 Organisationsmodell
3 Resursfördelning
4 Förslag till förbättrat ADB-stöd

"Jag är övertygad om att en avgörande förändring sker den dag då poliser inte bara dyker upp som tillfälliga besökare utan också kliver ur polisbilarna, skaffar sig lokal på platsen, stannar för gott och blir en naturlig del i lokalsamhället."

Olof Egerstedt — Rapporten sid. 61

SAMMANFATTNING

Inledning

Länsstyrelsens utredningsuppdrag syftar till en förändrad verksamhetsinriktning och en förändrad struktur och på att åstadkomma besparingar inom polisen i Stockholms län. Förslagen i denna rapport innebär förändringar som svarar mot detta.

Den genomgående strategin är problemorienterat polisarbete. Målet är minskad brottslighet och ökad trygghet. Polisen skall inte bara ingripa när brott eller ordningsstörningar har inträffat utan i större utsträckning också förebygga dessa för att skapa trygghet i samhället.

Länets polis skall få en mer lokal organisation som bl.a. ger möjlighet till ökat samarbete med allmänheten.

En kraftsamling sker genom en länskriminalpolis, ett "Länskrim". Nya inslag är underrättelseverksamhet som gäller den grova brottsligheten och spaningsverksamhet som riktar sig mot de mest kvalificerade kriminella personerna.

Den organisationsstruktur som skall främja den utveckling av polisverksamheten som sagts innebär en decentraliserad organisation genom att länet indelas i cirka 60 närpolisområden med i genomsnitt ett 30-tal poliser och med egna närpolislokaler. Det innebär att alla länsbor får närmare till sin polis.

Samtidigt inordnas nuvarande tolv polismyndigheter och sju polisområden i Stockholm i en enda förvaltningsmyndighet för hela länet. Till synes är det en centralisering, men i själva verket en förutsättning för den lokala förankring i en närpolisorganisation av polisen som är grundläggande i förslaget till förnyelse av polisen i länet.

Länets polis delas in i åtta verksamhetsområden, polismästardistrikt. Resursfördelningen till distrikten skall ske på ett sätt som tar hänsyn till den faktiska arbetsbelastningen. De boende i länet får därmed i stort sett samma polisiära service oavsett var i länet man bor.

Den traditionellt polisoperativa verksamheten stramas upp, dels genom att övervaknings- och utryckningsverksamheten renodlas, dels genom att kriminalpolisarbetet integreras med polisverksamheten i övrigt.

Förslagen innebär inte bara att polisen blir effektivare utan också att kostnaderna kan minska med drygt 150 miljoner kronor, som är det sparbeting statsmakterna kräver att länets polis skall ha uppnått till sommaren 1995. Detta sparkrav uppnås utan några uppsägningar.

Närpolis

Minst 1 500 poliser kommer att arbeta i närpolisorganisationen. Det skall jämföras med dagens omkring 140 kvarters- och områdespoliser.

Viktigare än ökad volym är den ändrade inriktningen av verksamheten. Närpolisen får resurser för att kunna ta ansvar för de flesta polisuppgifterna i sina områden. Närpolisen skall kunna ingripa vid brott och ordningsstörningar. Man skall också påbörja och ibland slutföra utredningar av brott.

Närpolisens viktigaste uppgift är dock att förebygga brott. Kartläggning och analys av problem i närmiljön skall ligga till grund för polisens åtgärder, i regel i samverkan med andra lokala myndigheter, föreningar, företagare och allmänheten.

Polismästardistrikt

Dagens polisorganisation i länet innebär att onödigt mycket resurser går åt till administration och ledning. Flera myndigheter är inte tillräckligt stora för att alltid klara sina uppgifter på egen hand.

Dessa problem kommer man ifrån med de nya polismästardistrikten, som blir större än nuvarande distrikt och polisområden och som får resurser för att på egen hand kunna sköta i stort sett alla sina polisiära uppgifter.

Utryckningsverksamhet och mer kvalificerad brottsutredning skall skötas av distrikten.

Den tidigare ganska skarpa gränsen mellan ordningspolisen och kriminalpolisen luckras upp i distrikten genom att all polisoperativ verksamhet förenas i en avdelning under gemensam ledning.

Också trafikövervakningen blir mer samordnad med övrig polisverksamhet, när

distrikten enligt förslaget tar över ansvaret för en del av den nuvarande regionala trafikövervakningen.

Regional kriminalpolisverksamhet

Den regionala kriminalpolisverksamheten inriktas på uppgifter av kvalificerad och specialiserad art. Det gäller särskilt de nya underrättelse- och spaningsrotlarna.

Vad som framkommer vid brottsutredningar används i dag i regel enbart för att driva rättsprocessen i de enskilda fallen. I framtiden skall underrättelseroteln bearbeta och analysera information för att mer allmänt förtydliga bilden av brottsligheten. Det skapar förståelse för orsakssammanhang som kan ge uppslag till lösningar av brott i framtiden och läggas till grund för brottsförebyggande åtgärder.

Spaningsroteln skall kartlägga och dokumentera de grövsta brottslingarna för att förhindra och klara upp brott. Roteln skall också efterspana rymlingar från långvariga fängelsestraff.

Regionalt skall också i fortsättningen finnas rotlar för bekämpning av grov narkotikabrottslighet och ekonomisk brottslighet. Detsamma gäller det kriminaltekniska området.

Förvaltningsmyndigheten

Förslaget att ersätta tolv polismyndigheter med en enda förvaltningsmyndighet för länet minskar polisens administrativa kostnader. Den största vinsten ligger dock i en effektivare ledning och styrning av länets polisverksamhet.

Medborgarinflytandet över polisen säkras genom att det inrättas en polisnämnd (distriktsstyrelse) för varje polismästardistrikt. Dessutom skall det finnas en polisstyrelse som är gemensam för länet.

I varje närpolisområde bildas ett närpolisråd. Det innebär en förstärkning av medborgarmedverkan på lokal nivå.

Genomförande

Förslagen i rapporten skall genomföras den 1 juli 1994.

1 INLEDNING

1.1 Utredningsuppdraget

Länsstyrelsen i Stockholms län har genom beslut den 17 december 1992 uppdragit åt mig att göra en utredning om polisens organisation m.m. i länet. Grundläggande för uppdraget är de krav på besparingar och rationaliseringar inom polisen som regeringen ställer på länsstyrelserna. Uppdraget innefattar stor frihet att föreslå ändringar av arbetsformer, indelning, ledningsorganisation och samverkansformer. För uppdraget gäller härutöver särskilda direktiv.

Enligt direktiven krävs det en ingående analys av polisverksamheten för att klarlägga om och i så fall hur dagens polisverksamhet bör förändras och för att visa på utvecklingsmöjligheter och möjligheter till förnyelse. I uppdraget ingår att göra en sådan analys och på grundval härav föreslå de förändringar som kan behövas.

En fråga som särskilt lyfts fram i direktiven gäller det lokala polisarbetet. Uppdraget omfattar här att - som ett komplement eller alternativ till systemet med kvarterspoliser - överväga en ordning som innebär att grupper om något eller några tiotal poliser med administrativt stöd placeras inom ett geografiskt område av lämplig storlek. En sådan grupp skall bl.a. ha till uppgift att svara för en grundläggande och allsidig service till dem som bor eller vistas i området, att hålla kontakt med skolor och andra intressenter, att bedriva förebyggande arbete, att svara för s.k. förstahandsåtgärder när brott har begåtts och att göra vissa utredningar. Om så bedöms lämpligt, kan enligt direktiven kvarterspoliser placeras i området, eller området underindelas i ansvarsområden för några polismän.

En annan fråga som tas upp i direktiven gäller indelningen i polisdistrikt i länet. En särskild uppgift är att bedöma vilken storlek en lokal polismyndighet bör ha med hänsyn till dess uppgifter och att föreslå de organisatoriska förändringar som en sådan bedömning föranleder.

Även Länsstyrelsens organisation och arbetssätt i fråga om uppgifterna på polisområdet omfattas av utredningsuppdraget. Enligt direktiven skall närmare analyseras de förändringar som skett under senare år och göras en bedömning av den utveckling som kan förutses samt på grundval härav föreslå de föränd-

ringar som kan vara nödvändiga. I sammanhanget skall också sådana åtgärder föreslås som kan behövas för att utveckla samarbetet med andra länsstyrelser.

I direktiven anges att, om utredningen vid sina överväganden kommer fram till att länet bör omfatta endast en polismyndighet, förslagen i övrigt skall anpassas till detta.

Utredningen har också att uppmärksamma behovet av förändringar i fråga om uppgifter och ansvar mellan länsstyrelserna och den centrala nivån inom polisväsendet, dvs. Rikspolisstyrelsen.

Utredningsuppdraget aktualiserar även en rad andra spörsmål som rör bl.a. ledningen och styrningen inom polisen, medborgarinflytandet över polisen, utbildnings- och kompetensfrågor, informationsfrågor, frågor om samverkan över organisatoriska gränser och den resursmässiga fördelningen inom länet.

1.2 Besparingskrav på polisen

Riksdagen har hösten 1992 som ett led i strävandena att stabilisera den svenska ekonomin beslutat att sammanlagt 500 miljoner kronor skall sparas inom Justitiedepartementets område. Besparingarna skall genomföras huvudsakligen genom rationaliseringar inom polisens område under en treårsperiod. Enligt riksdagens beslut bör besparingarna i huvudsak avse administrativa funktioner; nedskärningar i den redan ansträngda operativa polisverksamheten bör undvikas.

Besparingskravet har inneburit en minskning av anslagen till polisen med 150 miljoner kronor budgetåret 1993/94. Återstoden av besparingarna, 350 miljoner kronor, avses att bli fördelade lika mellan budgetåren 1994/95 och 1995/96. Under budgetåret 1994/95 skall dessutom 45 miljoner kronor sparas enligt riksdagsbeslut från våren 1991.

Såvitt nu kan bedömas kan det inte uteslutas att ytterligare krav på besparingar kan komma att ställas på polisväsendet.

Anslaget till länets polis uppgår för innevarande budgetår till sammanlagt nära 2,7 miljarder kronor.

De nu kända besparingarna innebär för polisen i Stockholms län att sammanlagt nära 156 miljoner kronor skall sparas t.o.m. budgetåret 1995/96. Besparingarna fördelas med 43 miljoner kronor budgetåret 1993/94, 63 miljoner kronor budgetåret 1994/95 och 50 miljoner kronor budgetåret 1995/96. Resursutrym-

met kommer alltså att fr.o.m. budgetåret 1996/97 vara nästan 156 miljoner kronor lägre jämfört med budgetåret 1992/93.

1.3 Arbetets bedrivande

I utredningsarbetet har jag biträtts av ett expertsekretariat. Till utredningen har också varit knuten en referensgrupp, bestående av företrädare för polisstyrelserna, polischeferna, åklagarmyndigheterna och de fackliga organisationerna.

Jag har sammanträffat med samtliga berörda polisstyrelser och med de två polisnämnderna i Stockholm. Alla polismyndigheter har besökts av representanter för utredningen. Vidare har ett stort antal skilda verksamheter vid länets polismyndigheter studerats på platsen. Ett flertal sammanträffanden har skett med de fackliga organisationerna. Ett par sammankomster har ägt rum med referensgruppen.

Utöver de sammankomster och besök som förekommit har utredningsarbetet bestått i studier av dokumentation som gäller såväl polisväsendet i allmänhet som mer specifikt länets polis. Utredningen har vidare studerat litteratur på polisforskningens område.

Utredningen har gjort studie- och kunskapsresor till Storbritannien och Tyskland.

Efter vinterns och vårens utredningsarbete fanns det redan i mitten av maj ett underlag för lösningar i de huvudfrågor som utredningen hade att behandla. Jag valde därför att då offentligt presentera de lösningar som jag skissade på. Det skedde i en utredningspromemoria den 17 maj 1993, med namnet Polisen i Stockholms län - En idéskiss. Syftet var att redan på detta stadium få synpunkter på mina idéer och förslag från dem som är berörda. Idéskissen, som beskrivs i det följande, gavs därför stor spridning till myndigheter, förtroendevalda och anställda vid länets polis. Mina medarbetare och jag har därefter vid ett flertal tillfällen lämnat muntlig information om Idéskissens tankar och förslag till berörda intressenter.

Idéskissen har inte varit föremål för någon formell remissbehandling. Skriftliga synpunkter har ändå välkomnats. Genom många yttranden har ett värdefullt ytterligare sakmaterial tillförts. Mer om yttrandena i det följande.

1.4 Idéskissen

Som nyss sagts presenterades i Idéskissen de lösningar som det dittillsvarande

utredningarbetet hade lett fram till. Det handlade inte om några slutliga lösningar.

I det följande lämnas en översiktlig redogörelse för Idéskissens huvudsakliga innehåll. Till flera av förslagen återkommer jag mer i detalj under respektive sakavsnitt.

Förslagen i Idéskissen gällde tre huvudområden.

Det första tog sikte på arbets- och verksamhetsformerna. Dessa bör i väsentligt högre grad än hittills inriktas mot den brottsförebyggande verksamheten i vid mening. Ett mer problemorienterat arbetssätt är nödvändigt. Ett sådant bör utvecklas i alla verksamhetsgrenar och på alla nivåer inom länets polis. Det är också nödvändigt att finna småskaliga organisationsformer inte bara nära medborgarna, utan också i samverkan med andra som har betydelse för att skapa trygghet mot den dominerande, mer vardagsbetonade brottsligheten. För detta ändamål föreslogs att länets distrikt indelas i närpolisområden. De bör resursmässigt ha en sådan storlek att de självständigt kan klara den normala polisverksamheten i området. Länet föreslogs bli indelat i omkring 60 närpolisområden. Sammanlagt minst 1 500 poliser jämte annan personal kan ha sin tjänstgöring i dessa områden.

Det andra huvudområdet gällde strukturella och organisatoriska förändringar på nuvarande myndighetsnivå. Den indelning i polisdistrikt som för närvarande råder bör överges. I stället förordades en organisatorisk indelning av länets polis som innebär en uppdelning i åtta geografiska verksamhetsområden, distrikt. Polisverksamheten i länet bör enligt vad som i första hand föreslogs ledas av en enda förvaltningsmyndighet, en länspolismyndighet. I andra hand föreslogs att det skall finnas sex, alternativt tre myndigheter.

Det tredje huvudområdet gällde hur polisen skall kunna hantera den grova kriminaliteten och allvarliga, svårbemästrade händelser som inte kan skötas lokalt. Mest ändamålsenligt är, oavsett vilken indelning i övrigt som görs, ett system som bygger på regionala polisoperativa funktioner och likaledes regionala stödfunktioner. För att tydligt markera att det är fråga om resurser för hela länet föreslogs de bli inordnade direkt under länspolismästaren. De regionala funktionerna föreslogs omfatta trafikövervakning, sjöpolisverksamhet, hundverksamhet, polisrytteri, piketverksamhet, nationell insatsstyrka, försvarsplanering, regional ledningscentral, kriminalpolisverksamhet och administrativ verksamhet. På det kriminalpolisiära området bör finnas rotlar för kriminalteknisk verksamhet, bekämpning av grov organiserad narkotikabrottslighet och kvalificerad ekobrotts-

lighet. Vidare bör finnas en personspaningsrotel, en specialenhet och en analysenhet.

Förutom de tre nu angivna huvudområdena behandlades i Idéskissen också ett antal andra frågor. Det gällde bl.a. frågan om resursfördelningen inom länet. Här föreslogs att fördelningen av resurserna inom länet måste ske på ett sätt som i större utsträckning än hittills tar hänsyn till distriktens faktiska behov. Ett annat ämne som togs upp är medborgarinflytandet. Det förespråkades bl.a. att det i närpolisområdena skall finnas en informell, situationsanpassad medborgarmedverkan. Vid de nya distrikten borde finnas polisnämnder med befogenheter som i huvudsak motsvarar polisstyrelsernas i dagens organisation. I övrigt behandlades i Idéskissen personalfrågor, förslagens ekonomiska konsekvenser, länsstyrelsens nya roll samt genomförandefrågor. Huvuddelen av den organisatoriska indelningen föreslogs bli genomförd fr.o.m. den 1 juli 1994.

1.5 Synpunkter på Idéskissen

Idéskissen har getts en vid spridning i länet, och intresset kring den har varit stort. Ett 50-tal skriftliga yttranden över Idéskissen har kommit in till utredningen. Trots att någon formell remissbehandling inte har skett, har praktiskt taget alla berörda intressenter kommit till tals.

Yttranden har avgetts av:

Polisstyrelserna i Handen, Huddinge, Jakobsberg, Lidingö, Nacka, Norrtälje, Solna, Stockholm, Södertälje och Täby.

Polisnämnden vid Södermalmspolisen, ordföranden i polisnämnden vid Farstapolisen Ulla-Britt Ling-Vannerus och de socialdemokratiska ledamöterna i referensgruppen.

Polischeferna i norra länsdelen - Jakobsbergs, Märsta, Norrtälje, Sollentuna, Solna och Täby polismyndigheter - representerade av polismästare Sture Höglund, Solna och polischeferna i södra länsdelen - Handen, Huddinge, Nacka och Södertälje polismyndigheter - representerade av polismästare Lennart Enocsson, Nacka. Polisledningen i Norrtälje.

Polisområdescheferna vid Norrmalmspolisen (PO 1), Östermalmspolisen (PO 2), Södermalmspolisen (PO 3), Farstapolisen (PO 4), Skärholmspolisen (PO 5) och Västerortspolisen (PO 6).

Regionåklagarmyndigheten och Åklagarmyndigheten i Stockholm.

Chefen för kriminalavdelningen vid Polismyndigheten i Stockholm och särskilda synpunkter från post- och bankenheten samt specialroteln. Gemensamma synpunkter från spaningsenheternas chefer i länet. Chefen för ordningsavdelningen i Stockholm och särskilda yttranden från trafikenhetens fortbildningsgrupp och ärendeberedningsgrupp.

Svenska Polisförbundets Stockholmsavdelning och länsavdelning, ST-Polisväsende Stockholmsavdelning och länsavdelning samt JUSEK. Vidare har synpunkter framförts från Västerortspolisens fackliga sektion, Fyrklövern-Arlanda PO 7, Kommissariesällskapet i Stockholm, anställda vid Södermalmspolisen, Stockholms läns kommissarieförening, Statsanställdas förbund-klubb 11 avd. 2201, Roslagens polisförening, Täby polisförening och Svenska Polisförbundets polischefsförening.

Norrtälje kommun, Sundbybergs kommun, kommunstyrelsens ordförande i Danderyds kommun och stadsdelschefen i Rinkeby.

Brommaplans företagarförening.

Statens Invandrarverk, asylbyrå Öst.

Enskilda synpunkter har inkommit från inspektörerna i Handens polisdistrikt Hans Lager, Jan Magnusson och Arne Nilsson. Polisöverintendent Jan Värnhall och kommissarie Gunnar Thun, båda polismyndigheten i Stockholm, har också inkommit med synpunkter.

Yttrandena finns tillgängliga i Länsstyrelsens akt i ärendet, dnr 80-A-364/92. Där finns också en inom utredningen gjord sammanställning över yttrandena.

I det följande lämnas en översiktlig redogörelse över de synpunkter som förts fram. Till flera av yttrandena återkommer jag under respektive sakavsnitt.

Förslagen i Idéskissen har allmänt sett fått ett positivt mottagande. Nästan alla framhåller att Idéskissen tagit upp för polisväsendet mycket väsentliga frågor. Från flera håll understryks att det är angeläget med ett nytänkande i fråga om polisens arbetssätt. Så gott som samtliga som yttrat sig ställer sig också bakom förslaget om att utveckla ett problemorienterat polisarbete och att införa en närpolisorganisation i länet.

Huvuddelen av personalen vid länets polis, dvs. poliserna och de civilanställda, ställer sig i princip bakom förslagen i Idéskissen. Detsamma gäller många av cheferna vid Polismyndigheten i Stockholm. JUSEK och polischeferna vid länets

övriga myndigheter är inte odelat positiva. Framför allt görs invändningar mot förslaget om en länsmyndighet. Polisstyrelserna är med några undantag i allmänhet kritiska till enmyndighetslösningen. Kritiska synpunkter förs också fram mot indelningen i distrikt. Åklagarna har en ganska skeptisk inställning till förslagen i Idéskissen.

I flera yttranden, framför allt från verksamhetsansvariga chefer, förs fram värdefulla sakliga synpunkter. Detsamma gäller de fackliga organisationera.

Många yttranden representerar de särintressen som finns i skilda frågor.

Förslaget att dela in länets polis i åtta geografiska verksamhetsområden (distrikt) anser många vara väl avvägt. När det gäller själva indelningen i distrikt finns det avvikande uppfattningar i enskildheter. Inte ovanligt är att man förespråkar att det egna distriktet skall bestå.

En fråga som tilldragit sig särskilt intresse är under vilken förvaltningsrättslig form som verksamheten i de nya distrikten skall bedrivas. Många ställer sig bakom Idéskissens huvudförslag om en länsmyndighet, medan andra förespråkar ett flermyndighetsalternativ.

Nästan undantagslöst tillstyrks förslaget att det även i en ny organisation för länets polis skall finnas regional verksamhet. Många anser att de regionala resurserna bör begränsas med hänsyn till de föreslagna distriktens storlek. Vidare förs det fram åtskilliga synpunkter i enskildheter när det gäller de regionala resurserna.

Tankarna på en förändrad resursfördelning inom länet gillas av dem som yttrat sig i den frågan.

När det gäller medborgarinflytandet menar många som yttrat sig i saken att detta försvagas genom att de nya distrikten kommer att omfatta fler kommuner. Man är också skeptisk till polisnämndernas roll och uppgifter.

Personalfrågorna har tilldragit sig stort intresse. Frågorna måste ägnas särskild uppmärksamhet och omsorg för att undanröja de negativa konsekvenser som en förestående stor organisationsförändring innebär.

Tankarna på ett genomförande per den 1 juli 1994 ställer sig de flesta bakom.

2 BAKGRUND

2.1 Allmänt

Det svenska polisväsendet förstatligades år 1965. Huvudsyftet var att skapa en effektiv och smidig polisorganisation. I sammanhanget underströks att organisationsfrågorna inom polisen måste ägnas fortlöpande uppmärksamhet och att polisens uppgifter och organisation måste anpassas till förändringarna i samhället.

Vid förstatligandet var Stockholms län indelat i 13 polisdistrikt. Denna indelning är med ett undantag oförändrad. Den 1 juli 1992 fördes Danderyds polisdistrikt till Täby. Inom polismyndigheten i Stockholm fanns vid förstatligandet 13 polisvaktdistrikt. Dessa lades år 1972 samman till sex vaktdistrikt. År 1976 överfördes Arlandapolisen från Märsta till Stockholms polisdistrikt som ett sjunde vaktdistrikt. Sedan den 1 juli 1989 finns i Stockholm sju polisområden, tre avdelningar samt några stabsenheter.

Till följd av 1975 års polisutredning och 1981 års polisberedning genomfördes i olika steg åren 1984 och 1985 en reformering av polisväsendet. Reformen gick bl.a. ut på att effektivisera polisen genom att minska detaljstyrningen och öka det lokala självbestämmandet.

Reformeringen av polisen fördes vidare genom riksdagsbeslut år 1991 på grundval av förslag i proposition 1989/90:155 Förnyelse inom polisen. Riksdagsbeslutet (bet. 1990/91:JuU1, rskr. 1) innebar bl.a. en utveckling av styrformerna inom polisen i riktning mot fortsatt decentralisering samt en ökad inriktning mot förebyggande polisarbete. Vidare innebar beslutet ett ökat ansvar för länsstyrelserna för effektivitets- och samverkansfrågor i fråga om länets polis.

I och med budgetåret 1992/93 har polisen gått över till en nytt budgetsystem som innebär att medlen för polisväsendet anvisas över ramanslag och som bygger på mål- och resultatstyrning. En viktig grundsats i det nya budgetsystemet är att verksamhetsansvar och ekonomiansvar i princip skall följas åt. Detta innebär att den regionala och den lokala nivån inom polisen har getts ett väsentligt ökat ansvar i ekonomiskt hänseende. Sålunda förfogar länsstyrelserna över de 24 länsramar genom vilka huvuddelen av medlen för polisverksamheten anvisas.

Vid samma tidpunkt som det nya budgetsystemet infördes ändrades polisens regionala ledningsorganisation. Ändringen byggde på förslag i proposition 1991/92:52 Regional ledningsorganisation inom polisen (bet. 1991/92:JuU9, rskr. 124). Den nya organisationen innebär att den s.k. länspolismästarmodellen har införts i samtliga län.

De senaste årens reformer på polisområdet har inneburit att länsstyrelsens roll som högsta polisorgan i länet enligt polislagen (1984:387) har förstärkts. Det övergripande ansvaret för såväl verksamhet som ekonomi inom länets polis vilar sålunda numera på länsstyrelsen. Länsstyrelsens ansvar i dessa hänseenden - som bl.a. anges i författningar på polisområdet - har också kommit till uttryck genom att regeringen i regleringsbrevet för polisen för budgetåret 1992/93 uppdragit åt länsstyrelserna att utarbeta och genomföra ett program för rationalisering av polisens verksamhet inom respektive län.

Detta uppdrag skärptes mot bakgrund av riksdagsbeslutet med anledning av regeringens proposition 1992/93:50 om åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin. Beslutet innebär bl.a., som tidigare sagts, att det på polisens område skall genomföras besparingar som uppgår till sammanlagt 545 miljoner kronor fram t.o.m. den 30 juni 1996 (bet. 1992/93:FiU1, rskr. 134).

Länsstyrelserna ålades att senast den 30 juni 1993 redovisa ett rationaliseringsprogram grundat på de verksamhetsmässiga och ekonomiska ramar som följde av 1993 års budgetproposition och av de planeringsdirektiv som regeringen utfärdat på grundval av propositionen. Länsstyrelserna har den 30 juni 1993 redovisat sina planer för rationaliseringsarbetet. Rikspolisstyrelsen, som i sin roll som tillsynsmyndighet har till uppgift att nära följa rationaliseringsarbetet och att därvid granska rationaliseringsplanerna, skall till och med februari 1996 halvårsvis rapportera till Justitiedepartementet om hur rationaliseringsarbetet inom polisen fortskrider.

Mot bakgrund av de ökade kraven på effektivitet till följd av det allvarliga statsfinansiella läget har regeringen nyligen delegerat ytterligare befogenheter till länsstyrelserna när det gäller polisens organisation och verksamhet. Bl.a. har det överlämnats till länsstyrelserna att besluta om indelningen i polisdistrikt. Vidare har länsstyrelsernas uppgifter enligt polislagen, när det gäller att främja en effektiv verksamhet inom polisen, preciserats genom verkställighetsföreskrifter i polisförordningen (1984:730; omtryckt 1993:993).

2.2 Vissa förhållanden av särskild betydelse för utredningen

Även om den utveckling inom polisväsendet som har skett sedan mitten av

1980-talet har inneburit ett ökat regionalt och lokalt självbestämmande, är det alltjämt så att polisverksamheten är ganska hårt reglerad genom författningar, regler i administrativ ordning och i samband med medelstilldelningen. Jag har inte sett det som en uppgift för mig att se över den styrning som statsmakterna på detta sätt utövar. Mitt uppdrag utförs därför med utgångspunkt i den ordning som råder när det gäller statsmakternas styrning. Detta innebär begränsningar i det handlingsutrymme som uppdraget innefattar.

I det följande skall jag peka på en del faktorer som, utöver vad jag redan mera allmänt sagt, är av särskild betydelse och i vissa fall gränssättande för mitt utredningsuppdrag.

Först och främst bör konstateras att polisens huvuduppgifter - att upprätthålla allmän ordning och säkerhet - och befogenheter är fastlagda genom lagstiftning. I lagstiftningen - 2 § polislagen (1984:387) - görs en uppräkning av polisens uppgifter. Dessa är att förebygga brott, att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, att bedriva spaning och utredning i fråga om brott, att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp samt att fullgöra vad som brukar kallas polismyndighetsverksamhet.

Uppräkningen i polislagen är inte uttömmande. Det betyder att besked om det närmare innehållet i polisens uppgifter och verksamhetens inriktning måste sökas på annat håll. Polisens uppgifter att uppdaga och utreda brott grundas sålunda i första hand på straffbestämmelser i brottsbalken och andra författningar samt på rättegångsbalkens regler om förundersökning. I fråga om polismyndighetsverksamheten finns närmare bestämmelser i ett stort antal specialförfattningar. I polisförordningen (1 kap. 3 §) ges föreskrifter om att en polismyndighet vid sitt arbete för de ändamål som anges i polislagen skall beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i polisdistriktet.

Den närmare inriktningen av polisverksamheten anges inte bara i olika författningar. En väsentlig styrning av polisens verksamhet sker också genom statsmakternas beslut om resurstilldelning och om prioriteringar av polisens insatser. Inriktningen av kriminalpolitiken är härvidlag av grundläggande betydelse.

I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100, bil. 3) har angetts att huvudmålet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människornas trygghet mot brott. Som riktlinjer för polisverksamheten gäller härutöver att verksamheten i ökad utsträckning skall inriktas mot brottsförebyggande åtgärder (brottsförebyggande polisverksamhet). De brottsförebyggande åtgärderna skall integreras med annan polisverksamhet och det skall ske i nära samverkan med andra myndigheter. I den brottsförebyggande polisverksamheten skall särskilt

uppmärksammas ungdomar som är i riskzonen för att dras in i kriminalitet och åt vaneförbrytare och andra som svarar för en förhållandevis stor del av brottsligheten. Riktlinjerna innebär också att polisens synlighet måste öka, bl.a. genom ett ökat inslag av fotpatrullering. Kvarterspolisverksamheten skall utvecklas och byggas ut väsentligt.

Riktlinjerna innefattar inte något avsteg från principen att det är en huvuduppgift för polisen att utreda brott som hör under allmänt åtal. Samarbetet mellan polis och åklagare i fråga om förundersökningar skall utvecklas i syfte att utnyttja myndigheternas samlade resurser effektivare i utredningsarbetet.

När det gäller inriktningen mot olika slag av brottslighet är det enligt regeringens uppfattning i första hand en uppgift för polisen att själv göra prioriteringar med utgångspunkt från brottens straffskalor och andra omständigheter av betydelse, t.ex. lokala förhållanden. En särskild inriktning bör dock göras mot våldsbrott och narkotikabrott.

Satsningen på brottsförebyggande polisarbete och på ökad synlighet får dock som nyss sagts enligt regeringen inte innebära att den brottsutredande verksamheten kommer i bakgrunden. Det är nödvändigt att den kvalificerade kriminalpolisverksamheten utvecklas så att den håller jämna steg med den kvalificerade brottsligheten. Detta måste beaktas i utvecklingsarbetet inom polisen både när det gäller metoder och organisation.

Detta synsätt på behovet av brottsutredande verksamhet torde ha legat till grund för regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att utreda organisationen inom Rikskriminalpolisen och i fråga om den mest kvalificerade kriminalpolisverksamheten i övrigt. Rikspolisstyrelsens översyn, som omfattade hela den centrala polisorganisationen, redovisades till regeringen i mars 1993.

Mot bakgrund av Rikspolisstyrelsens redovisning har regeringen i maj 1993 uppdragit till en särskild utredare (hovrättspresidenten Håkan Winberg) att genomföra vissa kompletteringar till Rikspolisstyrelsens rapport. Kompletteringarna avser i första hand den centrala polisorganisationens roller i ett statsmaktsperspektiv och ett EG-perspektiv. Detta uppdrag skall redovisas till regeringen under hösten 1993.

Även andra förhållanden förtjänar här att nämnas, eftersom de i olika hänseenden utgör förutsättningar för utredningsarbetet.

I 1993 års budgetproposition slås det fast att decentralisering fortfarande måste vara ett övergripande mål när det gäller organisationsutvecklingen inom polisen.

Organisation och arbetsformer på lokal/regional nivå måste förnyas. Det är nödvändigt att minska kostnaderna och att i övrigt rationalisera verksamheten. Bl.a. gäller det enligt vad som framhålls i budgetpropositionen att minska kostnaderna för administrationen samt att åstadkomma en ökad grad av samverkan på både lokal och regional nivå inom polisen.

Vid riksdagens behandling av regeringens proposition om åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin underströk Justitieutskottet att besparingar på polisens område i huvudsak bör avse administrativa funktioner samt att det bör undvikas att göra nedskärningar i den redan ansträngda operativa polisverksamheten. Av vikt är enligt utskottet också att säkerställa att de förändringar som genomförs inte leder till att polisens lokala förankring tunnas ut.

Polisens trafikövervakning har nyligen utretts av Trafikpolisutredningen som redovisat sina förslag i betänkandet (SOU 1992:81) Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. Vid redovisningen i budgetpropositionen av utredningens förslag framhålls att det är angeläget att länsstyrelserna utan dröjsmål påbörjar reformeringen av polisens trafikövervakning i de delar man själva kan fatta beslut. Det gäller bl.a. i fråga om fördelningen av ekonomiska resurser, organisation, prioriteringar och arbetsmetoder. Ordningspolisens medverkan vid trafikövervakningen i tätorter måste öka. Regeringen har också lämnat ett särskilt uppdrag till Rikspolisstyrelsen att verka för förbättringar i fråga om polisens trafikövervakning.

Även sjöpolisen har nyligen utretts (SOU 1992:51). I anslutning till redovisningen i budgetpropositionen av utredningens förslag aviserades ett uppdrag till Rikspolisstyrelsen och Kustbevakningen att utarbeta grunder för en närmare samverkan på området. Innan något sådant uppdrag hunnit lämnas, uttalade riksdagen att den samlade statliga maritima verksamheten - inkluderande bl.a. sjöpolisen - borde ses över i syfte att åstadkomma en effektivisering av verksamheten (bet.1992/93 FöU6, rskr. 178). Regeringen har ännu inte tagit slutlig ställning till riksdagens önskemål om en sådan översyn.

Åklagarutredningen -90 har i sitt betänkande Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61) bl.a. föreslagit att åklagarväsendet organiseras efter en regionmodell som innebär att samtliga åklagarmyndigheter inom en region läggs samman till en enda myndighet. De nuvarande lokala åklagarmyndigheterna avses bilda arbetsenheter inom den regionala myndigheten. Åklagarutredningens förslag bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Riksdagens revisorer har i en rapport (1992/93:1) Polisen i samhällets tjänst redovisat en granskning av polisen. I rapporten understryker revisorerna vikten av en bred samverkan mellan olika samhällsfunktioner i kampen mot brottslig-

heten. Varje kommun bör därför ges möjlighet att samordna polisverksamheten med annan kommunal verksamhet som har betydelse för brottsbekämpningen. Man föreslår en översyn av polisväsendets struktur och organisation och menar att man bör överväga att låta primärkommunerna utgöra självständiga operativa polisområden. Härmed torde dock inte avses att dessa områden skall utgöra egna polismyndigheter. Vidare föreslår man att försök genomförs som innebär att i stort sett hela polispersonalen i ett distrikt delas upp på grupper med ansvar för var sitt geografiska område. Inom detta område skulle det vara gruppens ansvar att sköta såväl förebyggande som ordnings- och utredningsuppgifter.

Regeringen har i mars 1993 beslutat om direktiv (dir.1993:37) för en parlamentarisk kommitté - Trygghet i lokalsamhället - som har till uppgift att se över rollfördelningen mellan polisen, kommunerna och de enskilda när det gäller att skapa trygghet mot brott, särskilt vardagsbrottslighet, och ordningsstörningar. I uppdraget ingår bl.a. att överväga den från kommunalt håll framförda tanken på att ge kommuner en större möjlighet att organisera övervakning av ordning och trafik. Man skall också överväga hur tryggheten mot brott skall kunna öka genom ett vidgat engagemang från enskilda och genom privata initiativ, exempelvis genom grannsamverkan mot brott och annan lokal brottsförebyggande verksamhet. En annan viktig fråga som kommittén skall studera är hur samverkan mellan enskilda och polisen kan utvecklas. Kommitténs arbete skall vara avslutat före utgången av mars 1995. Ett delbetänkande bör redovisas före utgången av juni 1994.

Polisrättsutredningen har i sitt delbetänkande (SOU 1993:60) Polisens rättsliga befogenheter föreslagit vissa ändringar i den rättsliga regleringen av polisens befogenheter. De föreslagna ändringarna är framför allt föranledda av den polisrättsliga lagstiftningens förhållande till Sveriges konventionsåtaganden på området för mänskliga rättigheter. Dessutom föreslår utredningen bl.a. vissa ändringar såvitt avser polisens befogenhet att ingripa vid större evenemang. Utredningen fortsätter sitt arbete med reglerna i rättegångsbalken om husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och beslag samt de bestämmelser i polislagen som har nära samband med dessa.

I mars 1993 redovisade den av Länsstyrelsen i Stockholms län tillsatta utredningen om en sammanslagning av polismyndigheterna Lidingö och Stockholm sin rapport. Utredningen föreslår att Lidingö polisdistrikt läggs samman med polisområde 2 (Östermalmspolisen) i Stockholms polisdistrikt.

3 ALLMÄNNA ÖVERVÄGANDEN

3.1 Behovet av förändringar

3.1.1 Brottsutvecklingen m.m.

Brottsligheten i Sverige har de senaste årtiondena utvecklats på ett mycket negativt sätt. Sedan år 1950 har antalet polisanmälda brott per år ökat från knappt 200 000 till över 1,2 miljoner. Härtill kommer den s.k. dolda brottsligheten som inte finns med i statistiken. Helt dominerande är vad som brukar betecknas som vardagsbrottslighet - bl.a. stöld, skadegörelse och misshandelsbrott. Brottsligheten har utvecklats mot att bli allt grövre och att omfatta allt större värden. Brottsligheten är särskilt utbredd i storstadsregionerna. Stockholms län har den högsta brottsligheten i landet.

Det redan allvarliga läget förstärks av att det på det internationella planet finns illavarslande tecken i form av en mycket stor ökning av brottsligheten i länder i vårt närområde. En brottslighet som kan komma att påverka också Sverige.

Brottsligheten orsakar betydande skador. Brottsförebyggande rådet har uppskattat att landets hushåll varje år utsätts för stölder till en sammanlagd brottskostnad på cirka 500 miljoner kronor. Stölder i butiker och varuhus som begås av kunder och anställda uppskattas till 1000 miljoner kronor årligen. Narkotikabrottslighetens ekonomiska omfattning skattas till flera hundra miljoner kronor årligen. Den ekonomiska brottsligheten bedöms omfatta tiotals miljarder kronor per år.

Till de ekonomiska skadeverkningarna måste läggas de lidanden och obehag som de enskilda brottsoffren utsätts för. Härtill kommer alla de människor som känner oro för att utsättas för brott. En rädsla som måste tas på allvar, även om den kanske inte alltid är sakligt befogad. Brottsligheten upplevs som ett hot mot välfärden i samhället och mot den enskildes livskvalitet.

Inför ett perspektiv av att brottsutvecklingen fortsätter som hittills och med inslag av en internationell brottslighet har till och med väckts frågan om brottsligheten som ett hot mot demokratin. Under denna vinjett har Rikspolisstyrelsens styrelse nyligen hållit en rikskonferens Polisen i Samhället.

Bland insiktsfulla bedömare råder numera den uppfattningen att polisen enbart med nuvarande, i huvudsak repressiva och reaktiva verksamhetsformer inte har möjligheter att åstadkomma någon minskning av brottsligheten. Utredning och lagföring av brott är i och för sig omistliga beståndsdelar i brottsbekämpningen. Risken för upptäckt och straff har en central betydelse i sammanhanget.

All erfarenhet tycks emellertid visa att det inte går att utreda och lagföra bort brottsligheten. Man kan inte heller med framgång bekämpa brottslighet och andra störningar genom polisiär utryckningsverksamhet, hur angelägen en sådan verksamhet än är i många situationer. Med enbart nuvarande arbetssätt skulle polisen inte komma till rätta med brottsligheten, även om resurserna ökade. Det är för övrigt orealistiskt att tro att polisen inom överskådlig tid skulle kunna få ökade reala resurser. Som brottsbekämpande organ kan polisen ensam bara klara av att som hittills hålla en växande brottslighet under en viss kontroll.

Sedan några år har det emellertid skett ett nytänkande när det gäller polisens förhållningssätt till brottsligheten. Som framgår av vad som tidigare sagts har statsmakterna numera tydligt angett att det i polisarbetet bör ske en ökad inriktning mot brottsförebyggande åtgärder. En större andel av de totala polisresurserna bör tas i anspråk för den preventiva verksamheten. Rikspolisstyrelsen har förmedlat det nya synsättet i ett särskilt program, s.k. manifest, om kampen för att förebygga brott. Prioriteringen av den brottsförebyggande polisverksamheten grundas på en insikt och en övertygelse om att man härigenom verksamt kan bidra till att begränsa och minska mycket av brottsligheten, särskilt den dominerande vardagsbrottsligheten.

Den här kursändringen har ännu inte på något märkbart sätt slagit igenom i polisverksamheten. Det brottsförebyggande polisarbetet är fortfarande anspråkslöst, och metoderna ofullgångna. Det pågår dock en tydlig utveckling på området.

Att utveckla ett brottsförebyggande polisarbete är dock inte alldeles enkelt. Brottslighetens grundläggande orsaker är svårfångade. Och det är inte en uppgift för polisen att hantera vad som i regel brukar uppfattas som brottslighetens grundläggande orsaker, t.ex. sociala missförhållanden och svårartade familjesituationer. Det brottsförebyggande polisarbetet måste likväl bygga på ett förhållningssätt där polisen inte bara angriper symtomen, dvs. brottet, utan också försöker ge sig i kast med det egentliga problemet, dvs. den mer direkta orsaken till brottet eller ordningsstörningen. Det handlar om att förutse, förebygga och förhindra brott. En strategi för detta är problemorienterat polisarbete. Den innebär att man sätter de direkta brottsorsakerna i fokus, och den bygger på en

nära samverkan med andra myndigheter, företag, organisationer, föreningar och enskilda.

Förslaget i Idéskissen om att utveckla ett mer problemorienterat arbetssätt vid länets polis har allmänt fått ett positivt mottagande. Förslaget ligger också i linje med Rikspolisstyrelsens nyss nämnda program och regeringens direktiv för den parlamentariska kommitté som tillkallats för att bl.a. överväga åtgärder i syfte att skapa ökad trygghet mot brott i lokalsamhället.

Jag kommer att i denna rapport fullfölja idéerna om att vid länets polis utveckla den problemorienterade polisverksamheten.

3.1.3 Strukturella och organisatoriska förändringar

Även om man som nyss sagts allmänt sett inte kan se brottsutvecklingen som ett mått på hur polisen lyckats med sina uppgifter, finns det goda skäl att ändå fråga sig om polisväsendet använder sina resurser på bästa sätt. Länsstyrelsen har inför regeringen ett särskilt ansvar för att se till att länets polisresurser används effektivt och rationellt. Det är då inte bara en fråga om polisen sysslar med rätt saker, utan också en fråga huruvida de samlade resurserna används på ett optimalt sätt.

I detta sammanhang bortses från det nyss behandlade ämnet om en ökad inriktning mot brottsförebyggande polisverksamhet. Också när det gäller polisens arbetssätt i övrigt, verksamhetsformer, organisation m.m. finns det anledning att peka på den brist på förändring som har rått sedan polisväsendets förstatligande år 1965. Orsakerna härtill är inte helt att söka hos polisen själv, utan har till en del sin grund i tidigare politiska ställningstaganden.

Polisväsendet ändrades på ett genomgripande sätt vid förstatligandet. Utgångspunkten var att skapa ett effektivt och smidigt polisväsende med god förmåga att anpassa uppgifter och organisation till förändringarna i samhället. Trots detta kan konstateras att polisväsendet därefter har varit ganska oföränderligt. Visserligen har det skett en påtaglig resursutbyggnad mätt i ekonomiska termer. Utbildning, kompetens och tillgången på materiel har också blivit avsevärt bättre. Den polisreform som genomfördes på 1980-talet har i och för sig inneburit förändringar, men dessa har med dagens perspektiv inte varit särskilt genomgripande. Kvar står att varken verksamhets- och arbetsformerna eller myndighetsstrukturen ändrats nämnvärt sedan förstatligandet. Värt att notera är att 1965 års organisation redan från början ansetts vara behäftad med brister (SOU 1970:32).

Vad som nu har sagts gäller också polisen i Stockholms län. Det finns som jag ser det klara ekonomiska vinster att göra genom att ändra den strukturella och organisatoriska indelningen av länets polis. Redan detta är skäl nog för att göra ändringar. Förändringar behövs dessutom för att klara kravet på besparingar samt för att skapa ekonomiskt utrymme för problemorienterat polisarbete och för en närpolisorganisation. Genom organisatoriska förändringar bör man också generellt kunna öka produktiviteten i verksamheten, dvs. ge länets befolkning en bättre polisiär service.

Behovet av strukturella och organisatoriska förändringar har med några undantag i allmänhet inte satts i fråga av dem som yttrat sig över Idéskissen. Jag kommer att i denna rapport gå vidare och utveckla förslagen ytterligare.

I några yttranden över Idéskissen har frågats efter förslag till andra sätt att göra besparingar på. Besparingarna får enligt riksdagens beslut inte gå ut över den operativa polisverksamheten. Själv ser jag det dessutom som uteslutet att inskränka på utbildning, materielanskaffning och annat som är en förutsättning för denna verksamhet. Med den begränsning som ligger i vad jag nu sagt och med hänsyn till storleken på besparingarna återstår inte något annat än att genom organisatoriska förändringar minska kostnaderna för de administrativa funktionerna, för ledningsfunktionerna och för andra stödfunktioner. Det är på dessa områden som man kan rationalisera verksamheten och minska kostnaderna.

3.2 Förslagens inriktning

Det är alltså två grundläggande uppgifter som det handlar om. Dels att utveckla ett problemorienterat polisarbete, dels att genom strukturella och organisatoriska förändringar göra besparingar och rationaliseringar i verksamheten vid länets polis. Förändringarna berör också arbetsformerna när det gäller utryckningsverksamheten och kriminalpolisarbetet. De lösningar och förslag som jag lägger fram i denna rapport hänger samman med varandra och grundas på en helhetssyn på polisverksamheten i länet.

Ett mer problemorienterat arbetssätt skall utvecklas i alla verksamhetsgrenar och på alla nivåer inom polisen i länet. Tyngdpunkten måste ligga i en organisation som är mer decentraliserad än länets polis är i dag. Det är nödvändigt att finna mer småskaliga organisationsformer inte bara nära medborgarna utan också i samverkan med andra som har betydelse för att skapa trygghet mot brottsligheten i lokalsamhället. För detta ändamål skall utvecklas en närpolisverksamhet som är anpassad till de skiftande förhållandena som råder i länet. En struktur med närpolisområden som bas föreslås.

Den traditionella polisoperativa verksamheten, och då framför allt utryckningsverksamheten och kriminalpolisarbetet, måste förändras för att ge förutsättningar för en omfördelning av resurser till närpolisorganisationen.

De strukturella och organisatoriska förändringar som måste ske på nuvarande polisdistrikts- och polisområdesnivå skall tillgodose intresset av en från verksamhetssynpunkt mer ändamålsenlig indelning samt behovet av besparingar och rationaliseringar. En platt organisation skall åstadkommas. Med detta synsätt måste antalet geografiska verksamhetsområden, motsvarande distrikt och polisområden, minska. En styrande princip skall vara att dessa områden är sådana att de i allt väsentligt skall kunna klara alla normala polisiära uppgifter i området. Hänsyn måste också tas till andra förhållanden, bl.a. kommunindelningen.

För att kunna åstadkomma en närpolisverksamhet och en ändamålsenlig distriktsindelning är det nödvändigt att resursfördelningen inom länets polis görs på ett sätt som tar hänsyn till de blivande nya distriktens faktiska behov med hänsyn till befolkning, brottslighet och andra faktorer. Befolkningen måste kunna ges i stort sett samma polisiära service oavsett var i länet man bor.

Även i en ny indelning i verksamhetsområden med resursmässigt bärkraftiga distrikt kommer det att behövas regionala resurser både för operativa och för administrativa uppgifter. Som regeringen understrukit måste polisen kunna hantera den grova och svårutredda brottsligheten och allvarliga, svårbemästrade händelser på ordningssidan. I Idéskissen föreslogs ett system som bygger på regionala polisoperativa funktioner och på regionala stödfunktioner.

Till en del står här två intressen mot varandra. En funktion som bedrivs med hela länet som verksamhetsområde är i regel till fördel för just den aktuella verksamheten. I en regionalt bedriven verksamhet finns överblick och där kan man se kopplingar mellan olika brott och andra händelser. Som exempel har i de yttranden som kommit in nämnts hanteringen av post- och bankbedrägerier och grundutredningar i asylärenden. Det är lätt att inse att det finns fördelar med en regionalt sammanhållen verksamhet bl.a. på dessa områden. Samtidigt är det, som många gjort gällande, väsentligt för polisverksamheten på distriktsnivå att man där har ett fullständigt ansvar för verksamheten inom området. På distriktsnivå finns personkännedom och där har man närkontakt med problemen. Därigenom gagnas polisverksamheten i allmänhet. Även denna synpunkt är värd beaktande. Den här intressemotsättningen är inte lika uttalad på den ordningspolisiära sidan som på kriminalpolissidan.

För egen del har jag kommit till följande uppfattning. Ett distrikt bör i princip ha ett fullständigt ansvar för vad som händer och sker inom dess område och för de

resurser som finns i distriktet. En regional funktion för visst ändamål bör i princip inte tillskapas, om det kommer att innebära ett delat ansvar. Chefen för ett distrikt bör i största möjliga utsträckning ha det totala ansvaret för verksamheten i sitt område, s.k. territoriellt ansvar.

Från denna princip måste dock vissa undantag göras om starka skäl påkallar det. Ett exempel på när så kan vara fallet utgör bekämpningen av den allra grövsta narkotikabrottsligheten. Intresset av att nå framgångar just på detta område får anses väga över de fördelar som det allmänpolisiärt innebär att man på distriktsnivå hanterar sådana ärenden. Verksamhet som i regel berör flera geografiska enheter, verksamhet som inte kan bedrivas effektivt på annat sätt och verksamhet av mycket specialiserad art kan också i princip bedrivas regionalt. Detsamma gäller funktioner som är av utpräglat stödjande karaktär, t.ex. kriminalteknisk verksamhet och funktioner för analysverksamhet inom kriminalpolisområdet. Med det här principiella synsättet kommer jag att för varje enskild funktion pröva vilka regionala operativa funktioner som bör finnas.

Förslagen på de områden som angetts aktualiserar en rad andra spörsmål. I det följande kommer jag således att behandla också frågor som rör ledning och styrning av polisverksamheten, utbildningsfrågor, medborgarinflytandet, länsstyrelsens roll, personalfrågor, lokaler och utrustning, frågor om författningsändringar, ekonomiska konsekvenser och genomförandet av förslagen.

Det finns givetvis en rad andra spörsmål som aktualiseras av utredningsuppdraget och av de förslag som läggs fram. Inom ramen för mitt uppdrag har det emellertid inte varit möjligt att behandla dessa. Vissa frågor berörs därför mer i förbigående, medan andra helt måste förbigås.

4 PROBLEMORIENTERAT POLISARBETE

Förslag:

- Ett problemorienterat arbetssätt skall utvecklas, genomföras och prioriteras i alla verksamhetsgrenar och på alla nivåer inom länets polis.

- Chefer, arbetsledare och övrig personal på alla nivåer skall ges utbildning i problemorienterat arbetssätt.

- Förtroendevalda inom polisen skall ges liknande utbildning.

- Kompetens att följa upp och utvärdera effekter av polisens verksamhet skall utvecklas.

Idéskissen:

Överensstämmer i allt väsentligt med förslaget.

Framförda synpunkter:

Av dem som yttrat sig över Idéskissen är alla med ett undantag positiva till förslagen och tillstyrker dem. Det är enbart Regionåklagarmyndigheten som är tveksam till värdet av problemorienterat polisarbete. Farstapolisen upplyser om att ett problemorienterat arbetssätt trots kort försökstid gett betydande framgångar såväl för att minska brottsligheten som för att utveckla personalen.

Skälen för förslagen:

4.1 Allmänt

4.1.1 Bakgrund

Polisorganisationens arbetsmetoder har sedan förstatligandet år 1965 varit i stort sett oförändrade. Övervakning med bilpatrullering, ett reaktivt förhållningssätt till brottsligheten och markanta gränser mellan ordnings- och kriminalpolis har karaktäriserat perioden därefter. Polisen har tagit del i allmänhetens problem först sedan en ordningsstörning eller ett brott har inträffat. Händelser av det

slaget har utlöst den reaktiva rättsprocessen med ianspråktagande av polis- och åklagarmyndigheternas resurser samt därefter ett eventuellt domstolsförfarande och verkställighet av påföljd.

Trots betydande insatser av resurser främst från polisens sida men också i efterföljande led i rättssystemet har detta sätt att hantera brott och ordningsstörningar inte gett önskade resultat. Brottsutveckligen och otryggheten bland allmänheten är belägg för att den prioriterade strategin bara delvis har lyckats.

Oavsett om någon gärningsman fälls för ett brott eller inte, är skadan av det begångna brottet likväl skedd. Det är en viktig aspekt som bör beaktas när jag i det följande diskuterar den framtida inriktningen av polisens verksamhet.

4.1.2 Polisforskningen

Flera forskare har gjort likartade beskrivningar av polisorganisationen. En framstående förespråkare för problemorienterat polisarbete, professor Herman Goldstein, har formulerat fem teser om polisorganisationens funktion. Dessa teser, som här återges i tämligen fri översättning, sammanfattar vad många andra forskare har iakttagit.

1. Polisorganisationen är i huvudsak sysselsatt med ledningsfrågor och andra interna spörsmål när man försöker effektivisera sin verksamhet. Det sker på bekostnad av analys av mer relevanta problem som sannolikt skulle påverka effektivitetsutvecklingen i större utsträckning.

2. Polisen använder större delen av sina resurser åt att oreflekterat och okritiskt reagera på anrop från allmänheten. Alltför lite tid och energi används för att på eget initiativ ta uti med problem på lokal nivå.

3. Polisorganisationen uppfattar inte lokalsamhället som en resurs i sitt arbete. Denna potential är därför i stort sett outnyttjad.

4. Polisorganisationen förbiser också delvis sin främsta interna resurs: de "vanliga" poliserna. Deras tid, erfarenheter och kompetens utnyttjas inte effektivt.

5. Försök att utveckla polisarbetet misslyckas ofta, eftersom förändringsarbetet inte främjas av interna policies och organisationsstrukturer. Polisorganisationen ägnar inte tid åt vare sig kartläggning eller analys av sitt arbetsfält eller åt uppföljning och utvärdering av förändringsarbete.

Denna karaktäristik har i stort sett giltighet för länets polisorganisation.

Den första tesen om koncentration på interna frågor och oförmåga att analysera relevanta problem stämmer med mina observationer. En omfattande uppföljning av polisens verksamhet i länet första halvåret 1993 innehåller praktiskt taget enbart uppgifter om produktionen (resursförbrukning, balanser, m.m.) utan jämförelse mellan verksamhetsplan och utfall. I materialet saknas utvärdering (analyser, tolkningar, värderingar, slutsatser) av den omfattande statistiken. Ännu mer överraskande är att det saknas diskussioner om verksamhetens effekter, dvs. i vilken utsträckning polisen förmått lösa sina uppgifter i samhället. Tankeväckande är också att utredningar som sker i dag inom polisen är inriktade på mer formella, strukturella frågor och inte på verksamhetsfrågor.

Andra tesen enligt vilken alltför lite tid och energi ägnas åt egna initiativ för att förebygga eller minska problem med brottslighet och annan störning verifieras bl.a. av att det stora flertalet poliser arbetar på traditionellt sätt.

Jag kan också instämma i Goldsteins tredje tes om att polisen inte i tillräcklig utsträckning tar tillvara andra krafter i samhället som resurser i brottsbekämpningen. Samarbetet med andra myndigheter, organisationer, företag och enskilda medborgare bör kunna utvecklas avsevärt, om poliser i större omfattning tilldelas avgränsade ansvarsområden där de kan skapa varaktiga lokala kontaktnät.

Enligt den fjärde tesen utnyttjar polisorganisationen inte polispersonalens tid, erfarenheter och kompetens i full utsträckning. Det är resursslöseri att erfaren och välutbildad personal inom det svenska polisväsendet till stor del utnyttjas för rutinartade uppgifter, styrda på ett sätt som begränsar utrymmet för egna initiativ.

Också Goldsteins sista tes är giltig på polisen i länet, och landet. Trots formellt delegerat ansvar med mål- och resultatstyrning och ramanslag består i stora delar detaljerade regelsystem och långtgående direktstyrning inom polisväsendet.

De här förhållandena som således utmärker polisorganisationen måste beaktas i förändringsarbetet rörande länets polis. Det innebär inte att totalbilden av polisens organisation och verksamhet i länet är övervägande negativ. Som jag kunnat konstatera pågår redan förtjänstfulla utvecklingsförsök i avsikt att lösa de problem som forskningen utpekat.

4.1.3 En ny strategi

Med hänvisning till den stigande brottskurvan har man från bl.a. statsmakternas sida ifrågasatt om polisen använder sina resurser på rätt sätt. Också allmänheten efterlyser effektivare polisinsatser i samband med störningar i närmiljön. För att behålla medborgarnas förtroende måste polisens arbete med att bekämpa den grova brottsligheten kombineras med insatser som begränsar den dominerande, mer vardagsbetonade brottsligheten och andra störningar som inkräktar på människors trygghet och livskvalitet.

Det är bl.a. mot den här bakgrunden som man skall se statsmakternas krav på en breddad inrikting av polisens verksamhet. Traditionellt polisarbete med bl.a. utredning när brott har begåtts tycks inte kunna bryta brottskurvan. Polisen är alltid steget efter: "Tvåa på brottet". Alternativet är en strategi där polisen, och inte brottslingarna, har initiativet.

Problemorienterat polisarbete är en sådan strategi som har brett stöd i polisforskningen. Utöver att vänta på larm eller anmälan om brott och ordningsstörningar skall polisens arbete, i enlighet med vad som följer av polislagen, också inriktas på att med egna initiativ förutse, förebygga och förhindra sådana händelser.

Problemorientering innebär fokusering på de egentliga problemen, dvs. på de faktorer som möjliggör eller är de mer direkta orsakerna till brott och ordningsstörningar. Det är snarare ett mångfasetterat förhållningssätt än en uppsättning arbetsmetoder. Problemorienterat polisarbete kan tillämpas på alla nivåer och i alla verksamhetsgrenar inom en polisorganisation.

4.1.4 Olika preventioner

Den övergripande principen för problemorienterat polisarbete är enkel: polisverksamheten skall anpassas till de problem den skall hantera. Polisen skall inte enbart reagera på redan begångna brott och ordningsstörningar utan försöka förhindra att sådana händelser överhuvudtaget inträffar.

Skillnaden gentemot polisens traditionella sätt att agera framgår tydligt av det s.k. Akallaprojektet. I ett huskomplex i Stockholmsförorten Akalla begicks ett stort antal källarinbrott och stölder ur bilar. Vanligen reagerar ordningspolisen i sådana situationer med att vid utsättningar informera om läget och påpeka behovet av särskild tillsyn. Det kanske innebär att en patrull åker två varv runt området i stället för ett, en åtgärd som givetvis inte minskar problemet. Krimi-

nalpolisen får fler anmälningar att handlägga och balansen blir större. Problemet kvarstår dock även om utredningsresurserna ökar.

I Akallafallet reagerade dock en kvarterspolis på ett annorlunda sätt. Han frågade sig varför det blev så många stölder och kunde då konstatera att en orsak till inbrotten och stölderna var det dåliga inbrottsskyddet. Polisen tog därför kontakt med husförvaltaren och experter på inbrottsskydd. Samarbetet resulterade i att skalskyddet förbättrades. Bostadsföretagets investering betalade sig snart, eftersom kostnaderna för att reparera skador efter brotten minskade kraftigt.

Förbättrat skalskydd är en åtgärd som kriminologer kallar för situationsinriktad prevention. Denna preventionsmetod är inriktad på den situation som brotten begås i och går ut på att omöjliggöra eller försvåra brottsliga handlingar. Tillfällena att begå brott kan minska genom tekniska installationer, kontroller och även polisnärvaro.

Den kartläggning som polisen genomförde bl.a. genom att ta kontakt med människor i området visade också att bakom brotten fanns två gärningsmannagrupper: ungdomar som främst begick sina brott på eftermiddagar och narkomaner som härjade sent på nätterna. Polisens motåtgärder skräddarsyddes för dessa båda grupper.

På eftermiddagarna fanns således socialarbetare tillgängliga för den händelse man skulle få tag i minderåriga som kunde misstänkas för stölder. Omedelbart hölls samtal i närvaro av föräldrar, polis och socialarbetare. Åtgärder av det slaget kan antas ha en brottspreventiv effekt, särskilt om det gäller personer som ännu inte är så svårt belastade.

Denna preventionsform som riktas mot faktorer som gör vissa personer benägna att begå brott kallas social prevention. Polisen kan t.ex. i samarbete med skola, sociala myndigheter och fritidsorganisationer tidigt uppmärksamma och ingripa när ungdomar bryter mot samhällets normer. Avsikten är att förebygga den unges utveckling mot ett liv i brottslighet.

I Akalla lade ordningspoliserna också om sina turlistor så att de tjänstgjorde när narkomanerna kunde tänkas dyka upp. Några gärningsmän greps efter brott och andra förhindrades av polisens närvaro att begå brott. Efter några misslyckade försök insåg narkomanerna det lönlösa i att förlägga sina brottsliga aktiviteter till huskomplexet. I detta fall handlade det både om vad som kallas traditionell och situationsinriktad prevention.

Det är troligt att en del av narkomanerna kommer att fortsätta med brottslighet på annat håll. Sådana omfördelningseffekter är inte ovanliga. Det är emellertid inget motiv mot ett problemorienterat arbetssätt. Åtgärderna var effektiva eftersom de löste problemen som de boende i området utsattes för, nämligen mängder av inbrott i sina källare och bilar.

Exemplet visar att också traditionell prevention, dvs. att beivra brott och ordningsstörningar, mycket väl kan ingå i ett problemorienterat åtgärdsprogram. På vissa gärningsmannagrupper och för vissa typer av brott kanske enda botemedlet är straff eller hot om straff. Det gäller då att se till att risken för upptäckt blir så stor som möjligt. I regel är dock prevention med andra förtecken det vanliga i problemorienterat polisarbete.

4.2 Problemorienterat polisarbete

4.2.1 Kartläggning

Första steget i problemorienterat polisarbete är att i en bestämd miljö - ett förortsområde, en stadsdel eller i länet som helhet - systematiskt kartlägga brottslighet och störningar med avseende på bl.a. plats, tid och typ av händelse. Det gäller att ta reda på och få en djupare förståelse av vad som verkligen sker i det som synes ske. Det gäller också att finna mönster i problembilden som kan ge uppslag till lösningar och som kan visa på likheter med problem som polisen tidigare angripit med goda resultat.

Kartläggningar i problemorienterat polisarbete gäller inte bara akuta utan också presumtiva problem. Polisen kan t.ex. vid bedömning av stadsplaner m.m. förutse att planerade trafiklösningar, parkeringsplatser, lokalisering av ungdomsgårdar etc. kommer att resultera i problem. Genom att påpeka detta och därigenom åstadkomma ändringar i planer av olika slag kan polisen förhindra att problem "byggs in" i nya områden.

Vid kartläggning av brott och andra störningar måste ofta uppgifter hämtas från källor utanför polisorganisationen. Kartläggningen förutsätter därför kontakter på fältet med dem som bor eller arbetar i området och med t.ex. lokala fastighetsägare, köpmän, organisationer och andra myndigheter. Lokala, enkla enkätundersökningar kan vara en metod att kartlägga vad som skapar otrygghet bland befolkningen i ett område. Problemen kan därmed identifieras och definieras mer konkret än vad som är möjligt med enbart polisens egen information.

Polisarbete innebär till stor del att hålla sig informerad om händelser i samhället och att samla information om brott och störningar. I polisens informationsflöde

finns ett närmast outsinligt material som bara i begränsad utsträckning systematiseras och analyseras. Mycket av den information som poliserna på fältet fångar in bearbetas inte heller i syfte att ge underlag för operativ verksamhet eller för att finna nya metoder för brottsbekämpning.

4.2.2 Analys

Problemorienterat polisarbete bygger på ingående analyser av den information som inhämtats och av de problem som skall lösas.

För att tolka information från kartläggningar fordras utöver polisiär kompetens också kunskap och erfarenhet om t.ex. sociala samband och kulturella förhållanden. I utvecklingen av problemorienterat arbete ligger därför att vidga kunskapen inom polisen på olika områden. Det underlättar samarbetet med andra fackmän och ökar förutsättningarna för att på bred front kunna söka lösningar på problemen.

I Akalla-projektet resulterade analysen i flera slutsatser. Man kom till klarhet om dels de tekniska förklaringarna till problemen, dels vilka kategorier gärningsmän som var i farten. Utan den analysen hade polisen inte kunnat utforma det åtgärdsprogram som i stort sett löste problemen i huskomplexet.

4.2.3 Åtgärder

Nästa steg i problemorienterat polisarbete är att utforma åtgärdsprogram. Också i denna fas ger samarbete med allmänheten, andra myndigheter, näringsidkare, organisationer m.fl. i regel ett väsentligt tillskott till polisens egna resurser.

Även om mönstren går igen är varje problemsituation unik. Det finns därför inte alltid givna mallar för åtgärdsprogram i syfte att förebygga eller minska olika typer av brott och störningar. För att belysa variationerna i olika åtgärdsprogram ger jag här några exempel.

I ett parkeringshus med flera våningar var långtidsparkeringen placerad högst upp. Mängder av inbrott gjordes i de långtidsparkerade bilarna. Efter polisens analys tillsammans med företrädare för parkeringsföretaget flyttades långtidsparkeringen till markplanet och korttidsparkeringen till övre våningsplan. Det medförde att människor ofta passerade förbi de långtidsparkerade bilarna och inbrotten minskade avsevärt. Det blev helt enkelt mer riskabelt att göra tillgrepp ur bilarna.

Samhällets rättsnormer har i vissa avseenden inte alltid tillämpats i skolans värld. Bl.a. har ibland misshandel betraktats som naturliga yttringar av osämja mellan pojkar. Av missriktad hänsyn till gärningsmännen har skadegörelser, olaga hot och andra brottsliga beteenden bara resulterat i tillsägelser. Emellertid har polisen i samarbete med föräldrar, skolans personal och sociala myndigheter under senare år åtgärdat sådana olagligheter med rättsenliga ingripanden. Vidare har en socialt inriktad prevention använts för att skolledare och lärare skall tillämpa samhällets rättsnormer inom skolan.

4.2.4 Uppföljning

Uppföljning utgör ett led i problemorienterat polisarbete och fokuseras på verksamhetens effekter i samhället. I uppföljningen dokumenteras åtgärder och förändringar i det man vill påverka. Effekterna skall mätas utifrån den nytta som allmänheten har av polisens insatser. Förändringar med avseende på brottslighet, ordningsstörningar, attityder och trygghetsproblem registreras och görs kända för poliserna på fältet. Uppföljningen blir en integrerad del i det operativa arbetet.

Traditionell uppföljning av polisens verksamhet däremot ger intryck av att medlen ofta dominerar över målen. Vad man har gjort, dvs. produktionen, följs upp i antal patrulleringstimmar, ingripanden, frihetsberövanden, m.m. Kontroll av lagöverträdelser blir det primära målet snarare än ett medel för att förebygga brott.

Det finns också ett drag av "självcentrering" i polisens uppföljningar. Ett uttryck för det är att undersökningar bland allmänheten mer har handlat om allmänhetens uppfattningar om och erfarenheter av polisen än om vilka problem de intervjuade upplever i sin omgivning och som polisen eventuellt skulle kunna åtgärda.

Syftet med uppföljning tycks ha varit att ge underlag för intern kontroll snarare än för operativ utveckling. Funktionen ligger ofta på analys- och planeringsenheter i andra delar av organisationen än den operativa verksamheten. Denna inriktning och organisation har hämmat utvecklingen av den kompetens som krävs för en mer mål- och resultatorienterad uppföljning och i nästa led utvärdering.

4.2.5 Utvärdering

I utvärderingsfasen jämförs resultat som registrerats i uppföljningen med de åtgärder som polisen vidtagit. Studiet av resultaten i belysning av genomförda åtgärder och kostnaderna för dessa insatser ökar polisens insikt om samband

mellan mål och medel. Den nya kunskapen ligger till grund för den fortsatta verksamheten.

Syftet med utvärdering är inte att rättfärdiga tidigare åtgärder utan att bedöma om metoder och tillvägagångssätt över huvudtaget varit effektiva. I problemorienterat polisarbete betraktas det inte som misslyckanden, om insatta åtgärder inte ger avsedda effekter. Det är däremot fel om uteblivna eller otillräckliga effekter inte leder till omprövning och metodutveckling.

"Operation märkning" t.ex. var en metod som utvärderades vetenskapligt. Vid utvärderingen kunde man inte spåra någon brottsförebyggande effekt. Trots det fortsatte polisen med märkningsmetoden, eftersom man inte ville tro på utvärderingen.

Att i mer strikt mening kunna återföra en effekt till en vidtagen åtgärd är en komplicerad uppgift, som i allmänhet kräver vetenskaplig kompetens. Förändringar i brottsligheten mellan två tidpunkter kan t.ex. indikera att en insats varit effektiv, men kan lika väl vara ett resultat av andra faktorer. Också det motsatta kan förekomma. Det positiva resultatet av en effektiv insats kan ha upphävts av faktorer som verkat i annan riktning. Svårigheten är bl.a. att fastställa vad som skulle ha hänt, om inga åtgärder vidtagits från polisens sida.

Att resultaten av polisens arbete sällan kan fastställas vetenskapligt innebär inte att enkla uppföljningar och utvärderingar saknar intresse. De är en förutsättning för successivt ökad insikt om värdet av olika metoder och en utgångspunkt för metodutveckling. Polisorganisationen har ännu inte tillräcklig förmåga att sakligt bygga förändringsarbetet på tidigare erfarenheter. Det finns en tendens att uppfatta utvärderingar som vitsord och att bara godta resultat som bekräftar riktigheten av tidigare beslut.

Det är viktigt att ha en realistisk och nyanserad syn på vad effektivitet innebär. Förespråkare för problemorienterat polisarbete har tagit fram följande effektivitetskriterier:

1. Eliminering av de händelser som problemet skapat. Effektiviteten mäts genom att sådana händelser inte längre inträffar.

2. Minskning av de händelser som problemet skapat. Effektiviteten mäts i minskat antal händelser/anmälningar, etc.

3. Grovheten i händelserna har minskat. Effektiviteten visar sig genom att de rapporterade händelserna är av mindre allvarlig natur.

4. Utveckling av metoder för att bättre hantera händelser och problem. Effektiviteten kan t.ex. vara ökad tillfredsställelse hos brottsoffer eller reducerade kostnader.

En förutsättning för utveckling av problemorienterat polisarbete med sikte på minskad brottslighet och ökad trygghet är att organisationen tillförs kompetens i fråga om att följa upp, analysera och utvärdera effekterna av verksamheten.

4.3 Resurser i problemorienterat polisarbete

Polisen kritiseras ibland för att man inte lyckas bryta brottskurvan. Det är en kritik som skjuter över målet, eftersom brottsutvecklingen till stor del sammanhänger med faktorer som polisen inte råder över. För att nå framgång måste brottsbekämpning bedrivas på en bredare front än polisen ensam kan svara för.

Problemorienterat polisarbete tar fasta på detta. Till skillnad från det traditionella synsättet i polisorganisationen betraktas i problemorienterat polisarbete närsamhällets invånare, organisationer och andra myndigheter som en viktig resurs för att nå framgång. Kontakterna tas i kartläggnings- och analysfaserna och nätverket förstärks under planläggning och genomförande av olika åtgärdsprogram. Polisen fungerar som initiativtagare, samordnare och motor.

Brottsutvecklingen är inte bara ett samhällsproblem utan också ett problem för personalen inom polisen. Det är svårt att upprätthålla ambition, initiativförmåga och entusiasm när verksamheten inte tycks leda framåt. Att med upprepning tvingas ingripa mot samma företeelser och ofta mot samma gärningsmän sliter på personalen. Vidare bygger traditionellt polisarbete till stor del på fasta rutiner vilket ger begränsade möjligheter till yrkesmässig och personlig utveckling.

Problemorienterat arbete ger möjlighet till förändring. I det arbetet uppmuntras personalen - både poliser och civilanställda - att utnyttja sin kunskap, erfarenhet, kreativitet och initiativförmåga. Arbetet blir därmed mer stimulerande och utvecklande. För att rekrytera nya poliser och civilanställda ur en välutbildad ungdomsgeneration behövs de stimulerande utmaningar som är förenade med problemorienterat polisarbete.

4.4 Exempel

Problemorienterat polisarbete är alltså inte en uppsättning metoder och inte heller en isolerad företeelse för vissa delar av organisationen. Det är ett förhållningssätt och en övergripande filosofi för hur arbetet skall planeras och bedrivas inom alla verksamhetsgrenar och på alla nivåer inom polisen.

Det är lång väg att gå, innan det problemorienterade synsättet genomsyrar hela organisationen. Vid mina besök i polisdistrikten har jag dock sett flera exempel som - utöver Akallaprojektet - visar att man är på rätt väg. Det bör dock betonas att dessa exempel med något undantag inte är fullgångna i den meningen att de också utvärderats.

Bredäng

Stadsdelen Bredäng karaktäriserades för några år sedan av sociala problem och stor brottslighet. Bilden dominerades av våldsbrott, skadegörelse, stölder och inbrott med ungdomar och missbrukare som vanliga gärningsmän.

Sju poliser började i januari 1992 systematiskt kartlägga och analysera problemen i området. I nästa steg engagerades bredängsborna i gemen, fastighetsförvaltare, hyresgästföreningar, försäkringsbolag och lokala myndigheter i ett brett samarbete med polisgruppen. Samarbetet och cykelpatrullering i uniform bidrog till att göra poliserna kända i området.

Brottsanmälningarna minskade med 30 procent och våldsbrotten på gator och torg med 75 procent. Ungdomsbrottsligheten sjönk, liksom socialmyndigheternas kostnader.

Brandbergen

Samma problemorienterade grundmönster följde fem poliser med uppgift att hantera omfattande ungdomsbrottslighet i Brandbergen. Efter systematisk kartläggning och analys engagerades skolan, socialförvaltningen, företagarna, centrumvakterna och ungdomarna själva som resurser i ett åtgärdsprogram. Brottsligheten sjönk avsevärt, attityderna bland ungdomarna förändrades och miljön förbättrades.

Klotter i tunnelbanan

Tunnelbanepolisen har inlett ett projekt för att bearbeta klotterproblemen med brottsförebyggande åtgärder. I en projektrapport redovisas att klotter i tunnelbanan kostar SL cirka 35 miljoner kronor om året, att det skapar vantrivsel och otrygghet hos resenärer och att det är en inkörsport till annan kriminalitet.

Kartläggningen har gällt frågorna om vilka som klottrar var och när. Analysen har förtydligat brottsbilden. Klottret i sig är skadegörelse eller grov skadegörelse, färgerna stjäls och verksamheten är förbunden med drogmissbruk bland klottrarna, vanligen pojkar eller män i åldern 12-25 år. Vidare noterades vikten av snabb

sanering. Man har i andra sammanhang konstaterat att om ett området får förfalla så går utvecklingen snabbt mot ökade störningar och brottslighet.

Åtgärdsprogrammet omfattar attitydförändringar, individuella åtgärder mot enskilda klottrare och tekniska lösningar. Vissa åtgärder svarar polisen för, andra initieras av polisen. Det senare gäller t.ex. en rekommendation att man på bensinstationer skall hålla färger inlåsta eller under bevakning för att minska stöldrisken. Det finns också förslag om att upplysa allmänheten om rätten att ingripa mot skadegörelse. Polisen står ofta maktlös mot brott, ordningsstörning och förslumning, om inte samhällets informella kontrollmekanismer fungerar.

Midsommarfirande på Öland

Exempel kan också hämtas från andra delar av landet. I forskningsrapporten Midsommarfirandet på Öland (RPS forskning 1991:1) beskrivs ett problemorienterat angreppssätt med anledning av att helgfirandet under tidigare år hade urartat. Bilburen ungdom brukade invadera ön och orsaka stora ordningsstörningar och hög brottslighet. År 1988 hade ett åtgärdsprogram arbetats fram. De flesta tältplatser var, efter överenskommelse med polisen, endast öppna för familjecamping. Bilburen ungdom avvisades vid entren. Vissa närbelägna parkeringsplatser stängdes. Polismyndigheten förklarade att i Borgholm rådde offentlig tillställning under midsommar och kunde därmed beslagta alkohol och knivar. Insatserna faller inom ramen för situationsinriktad prevention.

I en utvärdering där man jämförde situationen före och efter åtgärdsprogrammet konstaterades att åtgärderna haft avsedd verkan. Ordningssituationen var avsevärt förbättrad. Utestängningen av bilburen ungdom från tältplatserna var särskilt effektiv.

4.5 Utveckling av problemorienterat polisarbete

Det är märkligt att till synes självklara åtgärdsprogram är udda inslag i polisens verksamhet. Det borde vara naturligt för polisen att arbeta systematiskt med utgångspunkt från trygghetsproblem i samhället och att om möjligt kväva brottsligheten i dess linda. Likväl har det varit svårt att utveckla detta arbetssätt såväl i Sverige som i andra länders polisorganisationer. Paradoxen förklaras till stor del av de egenheter som forskningen påvisat beträffande polisorganisationen (se avsnitt 4.1.2).

Det finns förvisso invändningar mot att den ensidigt reaktiva verksamhetsinriktningen tonas ned, men dessa invändningar måste nyanseras.

Det hävdas att mycket som påverkar brottsligheten ligger utanför polisens egentliga uppgifter. Som exempel har anförts att det inte är en sak för polisen att förebygga alkoholrelaterad brottslighet och butiksstölder, eftersom polisen bara i begränsad utsträckning kan påverka tillgängligheten av alkohol eller inverka på hur handeln bjuder ut sina varor. Jag hävdar motsatsen. Polisen kan genom rekommendationer påverka utskänkningen av alkohol och förebygga butiksstölder genom att föreslå handelns företrädare alternativa former för varuexponering, kassarutiner och butiksövervakning. I den mån polisen i samverkan med andra i samhället kan påverka brottsfrämjande faktorer ligger det också inom ramen för polisens egentliga uppgifter att ta sådana initiativ.

Somliga invändningar präglas av uppgivenhet inför brottsutvecklingen. Att polisen inte kan förebygga alla brott får dock inte vara motiv för att avstå från problemorienterat polisarbete. Jag instämmer inte heller i uppfattningen att vissa typer av grov brottslighet är oåtkomliga med socialt inriktade åtgärder. Man bortser då från att kriminella karriärer vanligen börjar lokalt och småskaligt.

Snart 30 års ensidig inriktning av polisverksamheten har inte gett förväntade effekter. Det bör då vara en skyldighet för polisen att pröva också andra verksamhetsinriktningar inom ramen för vad polislagen påbjuder och som har förutsättningar att ge framgång.

De fackliga organisationerna har reservationslöst ställt sig bakom förslaget att utveckla problemorienterat polisarbete i länet. Det är en väsentlig förutsättning för att lyckas med kursförändringen. Trots den fackliga uppslutningen bör man dock räkna med visst motstånd från enskilda medarbetare som ser sin arbetssituation förändrad. Det är inte heller givet att alla inser eller sätter värde på vad alternativet innebär i form av yrkesmässig och personlig utveckling. Det är därför viktigt att belöningssystemet i vid mening revideras så att det stöder utvecklingen av problemorienterat polisarbete.

Den organisatoriska strukturen för problemorienterat polisarbete kan delvis genomdrivas på order. Länets polischefer framhåller gärna att de utvecklat ett problemorienterat arbetssätt inom sina enheter. Jag har emellertid funnit att det ofta stannat vid organisationsförändringar utan egentliga förändringar av själva polisarbetet. Samma brist på överensstämmelse noterades vid mitt besök hos engelska polismyndigheter. Vad polischeferna där påpekade som nya, proaktiva inslag i verksamheten visade sig ofta vara okända för poliserna på fältet.

Utvecklingen av problemorienterat polisarbete är sålunda en utdragen process som kräver förankring inte bara på alla ledningsnivåer utan framför allt bland fältpersonalen. Det kan sägas om alla genomgripande förändringar i professio-

nella organisationer. I detta sammanhang är det emellertid särskilt angeläget, eftersom problemorienterat polisarbete ofta förutsätter att personalen tar initiativ och handlar självständigt utan direkt styrning av överordnade chefer.

Operativa chefer på alla nivåer bör åläggas ett uttryckligt ansvar för dels att personalen ges kunskap och övriga förutsättningar för att kunna arbeta problemorienterat, dels att problemorientering utvecklas och hålls vid liv i den operativa verksamheten. Det finns en tendens att nya inslag i polisens verksamhet blir kortlivade och att verksamheten snart återgår i gamla former. En sådan utveckling måste motverkas.

Vidare föreslår jag att länets och distriktens polisledningar skall ge operativa chefer det stöd som krävs för att utveckla problemorienterat polisarbete. För att stödja utvecklingsprocessen bör det vid länets polis inrättas "internkonsulter" med uppgifter som omfattar hela länet. Bland konsulterna bör finnas kompetens av olika slag. De bör kunna ge råd i fråga om operativt problemorienterat polisarbete och utveckla organisationens förmåga att planera, följa upp och utvärdera polisverksamheten. Det bör också finnas kompetens vad gäller organisationsutveckling både med avseende på strukturella frågor och på organisatorisk mjukvara som t.ex. ledarskap och förändringsarbete.

Internkonsulterna bör inordnas i en regional förvaltningsavdelning (se avsnitt 8.4.3). För att detta stöd skall tas tillvara och ge effekt bör konsulterna arbeta på uppdrag av de operativa enheter som tar deras tjänster i anspråk. Förhållningssättet bör sålunda i bokstavlig mening vara konsultativt och kundorienterat.

Också de förtroendevalda vid länets polis bör omfattas av utvecklingsprogrammet. Om de förtroendevalda får insikt om problemorientering, bör de i ökad utsträckning kunna bidra med att formulera mål för den lokala polisverksamheten och utveckla kontaktnät mellan polisen och samhället i övrigt.

Jag föreslår att denna konsultverksamhet under en övergångstid på två à tre år finansieras med länsgemensamma medel. Efter denna tid bör stödinsatserna dimensioneras med ledning av vad distrikten är beredda att betala för dessa tjänster. Förslaget innebär att konsultverksamheten som organisatoriskt skall ingå i den regionala förvaltningsavdelningen i framtiden skall finansieras med distriktsmedel.

5 TRADITIONELL POLISOPERATIV VERKSAMHET

Förslag:

- Ett problemorienterat arbetssätt skall genomsyra även den traditionella polisoperativa verksamheten.

- Utryckningsverksamheten och kriminalpolisarbetet skall ses över.

- Övervakningsverksamheten inklusive utryckning integreras ytterligare med brottsutredning genom bl.a. långtgående förstahandsåtgärder.

- Brottsutredningar samordnas inom det polisoperativa arbetsområdet för att undvika utredningsbalanser och för att åstadkomma en likartad prioritering i hela länet.

Idéskissen:

Ämnet behandlades inte i Idéskissen.

Skälen för förslagen:

5.1 Allmänna utgångspunkter

Enligt polislagen hör till polisens huvudsakliga uppgifter såväl det brottsförebyggande arbetet som ordningsövervakning med utryckning samt brottsutredning. Det problemorienterade polisarbetet är således inte ett alternativ utan snarare ett komplement till och en utveckling av den traditionella polisoperativa verksamheten.

De traditionella uppgifterna kommer alltjämt att vara en väsentlig del i ett framgångsrikt polisarbete. Ordningsövervakningen, utryckningsverksamheten och arbetet med att utreda brott måste emellertid utvecklas. Dels skall det probleminriktade arbetssättet genomsyra också den traditionella polisoperativa verksamheten. Dels måste den verksamheten i sig förändras för att bli mer rationell. Följande förändringar har jag funnit vara nödvändiga.

Gränserna mellan ordnings- och kriminalpolisverksamheten måste tunnas ut,

vilket bl.a. Riksrevisionsverket påpekat i rapporten (F 1992:36) Effektivare brottsutredningar. Utvecklingen i den riktningen, som under de senaste åren pågått här i länet, måste påskyndas. Kontaktytorna mellan dessa verksamhetsgrenar är fortfarande alltför begränsade. Kriminalpolisen tas knappast alls i anspråk för övervaknings- och utryckningsuppgifter. Ordningspolisens insatser är otillräckliga när det gäller förstahandsåtgärder och utredningar på fältet.

Vidare måste arbetet med brottsutredningar i allmänhet kunna effektiviseras genom att arbetet flyttas både i tid och rum så nära brottet som möjligt. Detta förutsätter att utredningar förs över till den verksamhet som traditionellt anses vara ordningspolisens område. Därmed kan utredningsåtgärder vanligen påbörjas omedelbart när ett brott kommit till polisens kännedom.

Värdet av den nuvarande övervakningsverksamheten är ifrågasatt. Polisforskningen har gett vid handen att ordningsövervakning genom patrullering i radiobil är en ineffektiv och ibland meningslös arbetsmetod. Övervakning i denna form skall därför minska. De resurser som ändå måste avdelas för uppgiften skall mer inriktas på problemorienterat arbete.

Den nuvarande okritiska hanteringen av uppdrag - ingripandemeddelanden (IM) - som för det mesta per telefon rings in till polisens kommunikationscentraler leder till att onödigt stora resurser avsätts för utryckningsverksamheten. Den måste begränsas till sådana situationer då en omedelbar utryckning verkligen behövs. Och då skall den kunna ske på kortast möjliga tid.

När det gäller möjligheterna att göra besparingar måste jag också nämna de förluster som i dag görs genom de nuvarande rutinerna för avrapportering. Även om jag i utredningen inte har något systematiskt underlag rörande dessa rutiner, är det uppenbarligen så att mycken tid går mer eller mindre till spillo genom otidsenliga rutiner för avrapportering. Genom att använda modern informationsteknologi skulle mycket stå att vinna. Inom ramen för mitt utredningsuppdrag har det dock inte varit möjligt lägga fram några konkreta förslag på den här punkten.

Människor som drabbats av brott bör få likartat bemötande och samma service, oavsett var i länet de kommer i kontakt med polisen. Likaså bör polisens eftersökande och utredande insatser vara likvärdiga bl.a. i fråga om prioriteringar. Det kan uppnås med förbättrad samordning av utredningsverksamheten, vilket också kan minska utredningsbalanserna och ge möjligheter till besparingar.

De resurser som kan frigöras genom en uppstramning av övervaknings- och utryckningsverksamheten skall till en del tas i anspråk för ökade insatser när det

gäller förstahandsåtgärder vid brott och utredningar på fältet. Frigjorda resurser i övrigt behövs för att kunna skapa den närpolisorganisation som länet behöver och som behandlas i avsnitt 6 Närpolis.

För att kunna redovisa mina överväganden fullt ut kan det inte undvikas att här komma in på organisatoriska frågor som sakbehandlas först i avsnitt längre fram.

De förslag och synpunkter som jag redovisar i detta avsnitt skall ses som anvisningar för hur den traditionella polisoperativa verksamheten bör förändras för att nå de syften i övrigt som min utredning har. Det har inom ramen för mitt uppdrag inte funnits utrymme för att lägga fram mer konkreta förslag eller för att göra de översyner som behöver göras på vissa områden.

5.2 Övervakning

Som nyss sagts måste övervakningsverksamheten i dess nuvarande form minska till förmån för ett problemorienterat polisarbete. Probleminriktad övervakning innebär att man kartlägger ett problemområde på det sätt som har beskrivits i föregående avsnitt. Utifrån en analys planeras och genomförs sedan åtgärder som följs upp och utvärderas. Det här sättet att arbeta står inte i någon motsats till kravet på att de oförutsedda akuta händelserna skall kunna tas om hand och åtgärdas.

Kartläggning och analys liksom uppföljning och utvärdering förutsätter att det finns strukturerade uppgifter om brottsligheten och om polisens insatser. Sådana uppgifter kodas i dag bl.a. på övervakningsområden, vilket inte tillgodoser informationsbehoven i mer problemorienterat polisarbete. Brottsstatistiken och aktivitetsrapporteringen bör i stället kopplas till basområden, den minsta geografiska enheten för indelning av länet. Därmed kan polisens information finfördelas på områden för vilka det finns uppgifter om befolkning, bostadsförhållanden och andra faktorer av betydelse för problemorienterat polisarbete.

De händelser som föranlett ingripanden och andra åtgärder bör analyseras fortlöpande och systematiskt. Analyserna skall ligga till grund för planering av verksamheten och för bedömning av vilka åtgärder som krävs för att på längre sikt minska behovet av övervakning. Sådana analyser bör främst göras inom de operativa enheterna för en snabbare återkoppling till den personal som skall ha initiativet i fråga om förebyggande insatser.

Trafikövervakningen är en verksamhet med goda möjligheter till problemorienterat arbete. Olyckor på särskilt olycksdrabbade vägavsnitt kan kartläggas och analyseras och åtgärder planeras tillsammans med andra trafiksäkerhetsansva-

riga, t.ex. väghållare. Det kan gälla vägombyggnad med fartnedsättande hinder, trafiksignaler och cirkulationsplatser. Polisens insatser i sådana åtgärdspaket kan vara skärpt beteendeövervakning, information till trafikanter, m.m.

5.3 Utryckningsverksamhet

5.3.1 Allmänt

Att polisen finns till hands i akuta situationer i samband med brott eller ordningsstörningar är en yttersta garanti för tryggheten i samhället. Resurserna för utryckning måste därför hållas på en nivå som säkerställer den beredskap som är nödvändig.

Behovet av utryckningar varierar i länet beroende på olikheter i fråga om samhällsstruktur, polistäthet, brottslighet och liknande faktorer. Kraven på utryckningsberedskapen är särskilt framträdande i de centrala delarna av länet. Det är inte bara antalet händelser som kräver en utryckningsverksamhet på hög nivå. Särskilda krav måste också ställas med hänsyn bl.a. till att ingripanden utan dröjsmål måste kunna ske för att freda den centrala statsledningen, de utländska beskickningarna och andra speciella objekt. Dessa särskilda anspråk på utryckningsverksamheten motiverar att verksamheten i en ny organisation för länets polis kan behöva ordnas på ett något annorlunda sätt i Stockholms innerstad än i övriga länet.

Det som nu har sagts om behovet av utryckningsverksamhet motsäger inte att verksamheten behöver ses över i syfte att få till stånd ett bättre resursutnyttjande. Utryckningsverksamheten lägger i dag beslag på alltför stor del av de operativa resurserna. Skall det problemorienterade polisarbetet kunna få en mer framträdande roll i fortsättningen, måste utryckningsverksamheten inriktas på de situationer där den verkligen behövs. Därigenom kan resurser överföras till i första hand närpolisorganisationen.

När man överväger hur utryckningsverksamheten skall inriktas, bör man därför skilja mellan polisiära åtgärder som måste vidtas genast och sådana åtgärder som kan göras med viss tidsfördröjning. I många fall är saken egentligen inte brådskande, och allmänheten fordrar inte heller omedelbar polishjälp när den kontaktar polisen. Man godtar att polisen ibland dröjer med att komma till platsen, förutsatt att anmälaren informeras om polisens bedömning och om tidpunkten för det kommande besöket.

Det dominerande antalet ärenden som kommer in till polisen är av enklare natur. Att avgöra om en händelse är av akut karaktär eller om den kan hanteras på ett

mer planerat sätt kan ibland vara svårt. Det får emellertid inte leda till att vakthavande befäl, när han eller hon tar ställning i saken, okritiskt och kanske av osäkerhet beordrar en utryckning.

För att inrikta utryckningsverksamheten på akuta situationer bör vissa grundläggande, länsövergripande riktlinjer läggas fast. Sådana bidrar till en enhetlig syn på vad som bör gälla för utryckningsverksamheten. För egen del har jag funnit att man lämpligen skulle kunna definiera utryckning som ett akut ingripande som en polispatrull beordras till från en kommunikationscentral för att:

1 förhindra eller avbryta ett pågående brottsligt angrepp på person
2 förhindra eller avbryta ett pågående brottsligt angrepp på egendom som inte är av ringa betydelse
3 efter ett fullbordat brott gripa en gärningsman för ett brott som avses under 1 eller 2
4 säkra bevisning för ett brott som avses under 1 eller 2, om ett dröjsmål kan antas leda till beaktansvärda förluster i utredningshänseende
5 förhindra eller sättas in mot s.k. särskilda händelser
6 förhindra eller sättas in mot andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten som inte är av ringa betydelse
7 hjälpa till vid större trafikolyckor eller andra olyckor där människors liv eller hälsa är i fara eller där egendom av större värde står på spel.

Genom att avgränsa utryckningarna till sådana situationer kan man komma en god bit på väg mot en mer renodlad och därmed mindre resurskrävande verksamhet.

Utryckningsberedskap kombineras i dag med allmän övervakning som ofta består i rutinmässig, ineffektiv bilpatrullering. För att komma ifrån detta anser jag att beredskapen i större utsträckning bör förenas med planerade, problemorienterade uppgifter och framför allt med långtgående förstahandsåtgärder vid brott i direkt anslutning till akutingripanden. Därmed får utryckningspersonalen bättre kontakter med utredningsverksamheten. Långtgående förstahandsåtgärder i samband med akutingripanden innebär att varje utryckning i regel tar längre tid.

5.3.2 Problemorienterad analys

Inom länet har under åren 1990-1992 årligen bokförts nära 338 000 insatser i rutinen ingripandemeddelande (IM). Av dessa IM har per år närmare 55 000 bedömts vara prioriterade. Av IM-rutinen framgår inte om insatserna skett genom utryckning. Det finns dock skäl att tro att så har varit fallet.

Det är knappast realistiskt att tro att antalet prioriterade IM kommer att minska under de närmaste åren. Med hänsyn till kostnaderna för att hålla utryckningsresurser i beredskap är det en angelägen uppgift att man även i fråga om de utryckningar som måste göras arbetar probleminriktat. Alla utryckningar bör därför i efterhand bedömas med avseende på frågan om omedelbara insatser har behövts eller ej. Kärnfrågorna gäller i vad mån snabba insatser bidrar till att förhindra brott eller till att underlätta utredning av brott eller eljest svarar mot syftet med utryckningen.

En sådan analys förutsätter att man kan utgå från en mer tillförlitlig och informativ verksamhetsrapportering än den nuvarande IM-rutinen. Rutinen måste ge tydligare information om en händelses omfattning och akuta karaktär. Enligt vad jag inhämtat pågår en översyn av IM-rutinen genom ett projekt vid Rikspolisstyrelsen. Frågan om ambitionsnivån måste dock i första hand lösas inom länet.

Att försöka förebygga behovet av utryckningar är ett viktigt led i ansträngningarna att strama upp utryckningsverksamheten. Prioriterade händelser bör analyseras med utgångspunkt från frågor av följande slag: kan dessa händelser undvikas eller skadeverkningarna begränsas med förebyggande åtgärder? Vad bör i så fall göras, vilka resurser krävs och vad kostar insatserna?

Som exempel på framgångsrikt arbete i denna del, som också inbegripit lagstiftning, kan nämnas de förändringar som sedan flera år har genomförts i fråga om de s.k. larmrutinerna. Tidigare gick stora resurser i Stockholm åt till följd av falsklarm. I dag har man nästan helt kommit ifrån problemet.

Ett annat enkelt exempel: smitning från betalning vid tankning är ett brott som ofta föranleder utryckning. I stället för att fortsätta med utryckningar kanske polisen med ett problemorienterat synsätt kan skapa intresse för en säkrare betalningsrutin.

5.3.3 Hur skall utryckningsverksamheten organiseras?

Utryckningar till följd av särskilda händelser och andra liknande händelser måste engagera i princip varje tillgänglig polisresurs. Den saken behandlas närmare längre fram.

I fråga om andra akuta polisingripanden - normalt i form av utryckningar - måste bestämmas hur områdesansvaret lämpligen bör vara. Skall det primära ansvaret följa den lokala territoriella indelningen (närpolisnivån) eller skall ett större geografiskt ansvarsområde (motsvarande distriktsnivån) tillämpas?

En rimlig beredskap för utryckningar förutsätter dygnetruntbemanning. Om varje närpolisenhet skulle ansvara för utryckningar i sitt område, ställer en sådan lösning inte bara anspråk på en helt annan resurstilldelning utan också krav på nya sambandstekniska lösningar. Att lägga ansvaret på närpolisorganisationen skulle också innebära att det problemorienterade polisarbetet där riskerar att utarmas.

Det mesta talar därför enligt min mening för att ansvaret för utryckningsverksamheten enligt den definition som jag föreslagit bör vara samlat inom ett större geografiskt verksamhetsområde, dvs. på vad som kan komma att motsvara dagens polisdistrikts- och polisområdesnivå. Därmed är det möjligt att upprätthålla såväl en nödvändig beredskap för särskilda händelser som en trygghetsskapande utryckningsverksamhet för övriga akuta polisinsatser.

Att ansvaret för utryckningsverksamheten i princip hålls samman på nivån ovanför närpolisen bör inte innebära några verksamhetsmässiga förluster för närpolisverksamheten. För närpolisorganisationen är det dock väsentligt att man har god kunskap om alla de händelser som föranleder utryckning. Det är därför nödvändigt att väl fungerande rutiner skapas för att information om utryckningar i området lämnas till närpolisorganisationen. Detta kräver särskilda rutiner och teknisk utrustning för kommunikation mellan basstationen och närpolisområdena.

En lägsta resursnivå för utryckningsverksamheten i länet måste läggas fast för att fortlöpande kunna upprätthålla en nödvändig operativ slagkraft i samband med särskilda händelser och för att klara en tillräcklig gemensam nivå i situationer då behovet av utryckningsinsatser är extra stort. Resursnivån bör fastställas av länspolismästaren.

En särskild fråga är hur utryckningsverksamheten skall bemannas. Den personal som bemannar utryckningspatrullerna bör skifta med viss regelbundenhet; detta för att vidmakthålla och utveckla en allsidig polisroll. Ett sådant system motverkar också uppkomsten av subkulturer och negativ värdering av vissa arbetsuppgifter. Närpolisområdena bör vara den normala rekryteringsbasen för utryckningsverksamheten. Efter tre år i denna verksamhet återgår man normalt till sitt närpolisområde.

Förslag har framförts om att ansvaret för utryckningsberedskapen skulle alternera mellan närpolisområdena, dvs. ett visst närpolisområde skulle svara för beredskapen t.ex. var femte vecka. En sådan lösning skulle medföra regelmässig störning av arbetet i närpolisområdet samtidigt som den skulle innebära osäkerhet i planeringen och en hel del administrativt krångel. Jag tar därför avstånd från en sådan lösning.

Det finns emellertid inget som hindrar att utryckningspatruller i vissa speciella fall sätts upp av närpolisområdena. Detta kan ske för att förstärka vissa tider på dygnet eller någon viss veckodag, som planerad vikarieförsörjning eller mer regelbundet i de delar av länets ytterområden där behovet av utryckningar är mer sporadiskt. En sådan ordning får dock inte ske på bekostnad av närpolisverksamheten, dvs. utryckningsverksamheten måste organiseras så att den inte regelmässigt medför störningar för det mer långsiktigt planerade polisarbetet med inriktning på problemorientering.

5.3.4 Särskilda händelser

Med särskilda händelser förstås i polisverksamheten (prop. 1989/90:155) en allvarlig ordningsstörande händelse, en farlig situation, ett sabotage eller bombhot, ett grovt våldsbrott eller liknande. Andra händelser av allvarlig art som är av liknande karaktär kan vara t.ex. större ordningsstörningar i samband med offentliga tillställningar eller allmänna sammankomster, t.ex. idrottsevenemang och demonstrationer. Det kan också gälla stora olyckor inom trafiken eller i samband med transport av farligt gods eller andra katastrofer.

Utryckning till följd av särskilda händelser måste som förut sagts engagera i princip varje tillgänglig polisresurs. Även de som arbetar i närpolisorganisationen måste således vara beredda att ingripa.

Distriktsorganisationen bör ha sådana resurser att antalet händelser som kräver regional ledning minimeras. Det kommer likväl att inträffa händelser som bara kan hanteras med regional samordning eller ledning och att länsgemensamma resurser, såsom piketen eller rytteriet, måste tas i anspråk. Ibland berörs flera distrikt av dessa händelser, varför de av det skälet kräver regionala insatser. Det är angeläget att ansvaret för akuta ingripanden - utryckningar - i samband med särskilda händelser m.m. regleras på ett tydligt sätt och att samordning och ledning övas regelbundet.

5.3.5 Ledning

En verksamhet skall ledas av den som har det direkta ansvaret. Utifrån principen om det territoriella ansvaret skall utryckningar i regel ledas från distriktsnivå. Som nyss sagts kan det dock förekomma lägen då det krävs en regional ledning.

Ledningsorganisationen bör vara tydligt reglerad. För det direkta ledningsarbetet i varje distrikt måste finnas en välutrustad, samövad och i övrigt väl fungerande kommunikationscentral. Motsvarande gäller för den integrerade länskommunikationscentralen. Såsom redovisas under avsnitt 10 Lokaler och utrustning behövs

en teknisk upprustning för att ledningsarbetet i samband med akuta ingripanden inom länet skall kunna fungera på ett bättre sätt.

I Stockholms polisdistrikt finns i dag en gemensam kommunikationscentral som samtidigt är länskommunikationscentral. Vakthavande befäl i polisområde 1-6 i Stockholm har således inte samma möjlighet att leda utryckningspatrullerna som motsvarande funktion i ett polisdistrikt utanför Stockholm. Som framgår senare föreslår jag att denna ordning ändras.

5.4 Brottsutredning

5.4.1 Allmänt

Kriminaliteten inom Stockholms län är högst i landet. Under de senaste tre åren har det årligen anmälts i genomsnitt över 300 000 brott enligt brottsbalken. Sannolikt är den dolda brottsligheten större här än inom något annat län. Samtidigt är kriminaliteten grövre än någon annanstans i Sverige.

I länet satsas betydande resurser på att hantera den brottslighet som kommer till polisens kännedom. Trots att stora resurser används för kriminalpolisverksamheten i länet och trots hög ambition hos berörd personal, förblir många brottsanmälningar outredda, och den s.k. uppklaringsprocenten är för många brottstyper besvärande låg. Situationen är på sina håll sådan att polisen inte längre kan sägas egentligen utreda brotten. Vad som sker är närmast att likna vid att man administrerar brottsanmälningar. Att, såsom det ibland höjs röster för, ta i anspråk ännu mer resurser för utredningsverksamheten synes mig inte bara otjänligt utan också resursmässigt omöjligt. Vad som behövs är i stället förändringar såväl i fråga om arbetssätt som organisation.

Utredningsinsatser, bl.a. i form av långtgående förstahandsåtgärder, måste göras omedelbart så snart information om brott kommit till polisens kännedom. Det förutsätter att utredningsarbetet fördelas på i princip all polispersonal och viss civilanställd personal. Ansvarsfördelningen skall så långt det är möjligt utgå från länets indelning i territoriella områden.

Det finns goda förutsättningar för att utveckla ett problemorienterat arbetssätt också inom den brottsutredande verksamheten. Här finns ett stort material som - systematiskt analyserat - kan ge bättre kunskap om var och när brott begås, vilka omständigheter som bidrar till brott och vilka personer som begår brott. Men i dag görs inga systematiska försök att finna uppslag till brottsförebyggande åtgärder när ärendet är avslutat eller rättsprocessen har slutförts. Här bortses då från den kriminologiska forskningen som har små resurser och vars

slutsatser, om så överhuvud taget sker, återförs till fältverksamheten med jämförelsevis stor fördröjning.

Det är mot den här bakgrunden en viktig uppgift att utvinna kunskap från brottsutredningar, bl.a. om var och när brott begås, vilka omständigheter som bidrar till brott och vilka som begår brott. Analysresultaten skall sedan föras vidare till det brottsförebyggande arbetet på fältet.

Detta problemorienterade moment kan bl.a. synliggöra mönster som inte noteras i den löpande utredningsverksamheten, då perspektivet begränsas till enskilda brott. Analyser i detta syfte ger säkert också uppslag av värde för pågående utredningar.

Problemorienterade analyser bör också inriktas på att utvinna mer ur brottsstatistiken. Genom att klarlägga faktorer som ligger bakom förändringar i brottskurvan, bör man kunna få en mer nyanserad bedömning av brottsutvecklingen.

Som exempel kan nämnas ökningen av incestbrott och sexualbrott mot minderåriga. Detta, som förenklat tas som ett dåligt tidens tecken, kanske vid närmare analys visar sig vara resultatet av att polisen och andra krafter i samhället lyckats bryta ett tabu som tidigare hindrat anmälningar av dessa brott.

Det finns emellertid också behov av andra förändringar när det gäller brottsutredningar.

5.4.2 Långtgående förstahandsåtgärder

Enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken får en polis, innan förundersökning har inletts, hålla förhör och vidta annan åtgärd i syfte att utreda brottet, om åtgärder inte kan uppskjutas utan olägenhet. I dag finns erfarenheter och forskningsresultat som samstämmigt pekar på värdet av utredningsåtgärder i så nära anslutning till ett brott som möjligt. En brottsutredning som inte påbörjas i nära anslutning till brottet blir i regel svårare att utreda.

Den polis som kommer först till en brottsplats måste i görligaste mån göra en utredning på platsen och där hålla förhör med misstänkta, målsägande och vittnen. Detta brukar kallas för långtgående förstahandsåtgärder. Samma polis bör också utföra enklare brottsplatsundersökningar och slutföra vissa utredningar.

Långtgående förstahandsåtgärder i samband med utryckningsverksamheten kan

också ställa krav på stödresurser i form av jourgrupper eller liknande. Den s.k. kriminalberedskapen behöver därför ses över.

Långtgående förstahandsåtgärder innebär en delvis ny syn på utredningsarbetet. Även synen på förundersökningsledarskapet behöver förändras. Inriktningen bör vara att beslut om att förundersökning skall inledas eller ej måste kunna fattas i princip på platsen för brottet. De långtgående förstahandsåtgärderna syftar inte enbart till att nå ett snabbare och säkrare utredningsresultat utan också till att få underlag för ett eventuellt omgående beslut om förundersökning skall inledas eller ej. Det nya synsättet leder till att även frågor kring förundersökningsledarskapet behöver ses över.

Alla möjliga utredningsåtgärder bör göras så snart en uppgift om brott kommer till polisens kännedom. Även vid brott som inte inträffar på ett sådant sätt att de föranleder utryckning, är det viktigt att denna grundsats tillämpas. Detta medför att anmälningsmottagningen behöver förändras. I de fall en anmälan om brott inte föranleder utryckning är det angeläget att anmälan i största möjliga utsträckning hanteras genast och om möjligt av den som kommer att arbeta vidare med utredningen.

5.4.3 Ansvarsfördelningen

Långtgående förstahandsåtgärder vid brott och grundsatsen om omedelbara utredningsåtgärder ställer krav på att i princip all polispersonal och viss civilanställd personal deltar i arbetet med utredningar av brott. Av detta följer att ansvaret för utredningsverksamheten i princip borde följa den geografiska indelningen. Det är dock inte möjligt att fullt ut tillämpa en sådan princip.

Min utgångspunkt är att skapa en platt organisation för länets polis. Med undantag för de brottsutredningar som skall göras på regional nivå, innebär mina förslag att utredningar skall utföras på två nivåer: närpolisnivån och distriktsnivån.

Det finns inte något självklart svar på frågan hur ansvarsfördelningen mellan dessa två nivåer skall göras. Förhållandena är olika inom distrikten och ansvarsfördelningen kan därför skifta. Så kan det t.ex. vara naturligt med ett långtgående ansvar i närpolisområdet i Nynäshamn, medan det i Stockholms innerstadsdelar kan vara mer uttunnat. Det är inte lämpligt att man vid närpolisen engageras i brottsutredningar i sådan omfattning att den arbetsuppgiften tränger undan andra viktiga uppgifter. En nära till hands liggande ordning är att låta närpolisen sköta utredningar av de brott som man på den nivån vanligtvis

kommer i kontakt med i det dagliga problemorienterade arbetet, dvs. den s.k. vardagsbrottsligheten där de som bor eller vistas i området är brottsoffer.

Med utgångspunkt från detta synsätt bör göras en ansvarsfördelning som grundas på en brottslista. Jag är medveten om att en sådan ordning inte är problemfri. Den kan lätt medföra en obalans i utredningsarbetet. På den högre nivån kan ärenden bli liggande i balans, trots att de brott det gäller är mer straffvärda än de brott som har högsta prioritet på den lägre nivån. Att motverka att sådana situationer uppkommer är dock en lednings- och resursfördelningsfråga som chefen för den polisoperativa avdelningen i distriktet skall hantera.

En ansvarsfördelning kan dock inte enbart grundas på en brottsförteckning. En viktig faktor i sammanhanget är hur kvalificerad själva utredningen kan antas vara. Allvarliga brott kan vara enkla att utreda, medan brott med ett lågt straffvärde kan vara komplicerade. Över huvud taget bör man på närpolisnivå inte bedriva utredningar som är omfattande eller tidsödande så att de förrycker den problemorienterade verksamheten. Frågan om utredningssituationen måste därför vägas in i fördelningsreglerna. I det avseendet förordar jag dock att man bör låta närpolisen få ett ganska långtgående ansvar. Det får sedan ankomma på chefen för ett närpolisområde att avgöra om man klarar sina utredningar eller om man behöver stöd och hjälp från distriktsnivån. En sådan ansvarsprincip kan kompletteras med dels en informationsskyldighet, dvs. att anmäla till distriktets polisoperativa avdelning om att ett visst slag av allvarligare brott har inträffat, dels undantag generellt eller för viss tid i fråga om sådana brott som skall hanteras på distriktsnivå.

En annan aspekt måste också beaktas. Vissa brott är juridiskt-tekniskt så svårutredda eller förekommer så sällan att personalen i ett närpolisområde knappast har möjligt att förvärva och hålla vid liv den kunskap och erfarenhet som behövs för utredning av sådana brott. Att utreda dessa bör därför inte vara en uppgift för närpolisen.

En ytterligare aspekt som måste beaktas i sammanhanget gäller den brottslighet som distriktens utryckningspatruller kommer i kontakt med. När utryckningspolisen fullgjort sina uppgifter med bl.a. långtgående förstahandsåtgärder, bör de ärenden som inte färdigställts fördelas på distrikts- respektive närpolisnivån enligt de allmänna regler som gäller.

Frågan om hur ansvarsfördelningen skall göras mellan distriktsnivån och närpolisnivån bör i princip bestämmas av ledningen för distriktsorganisationen. Därvid är det naturligt att åklagarna ges ett inflytande.

5.4.4 Prioriteringar

Även med ett utvecklat problemorienterat polisarbete och vissa förändringar i övrigt, kommer det nog också framdeles att bli nödvändigt med prioriteringar inom området brottsutredning. Såväl för människor som drabbats av brott som för dem som utsätts för polisens eftersökande och utredande insatser, är det angeläget med en likabehandling. För att underlätta detta bör den brottsutredande verksamheten tydligare än för närvarande samordnas inom det polisoperativa arbetsområdet.

Chefen för den polisoperativa avdelningen i ett distrikt bör ha det sammanhållna ansvaret för brottsutredningarna i hela distriktet. Det ansvaret skall gälla både de prioriteringar som gäller och i fråga om överblick och samordning av utredningsverksamheten i distriktet.

I följande avsnitt behandlas sådana organisatoriska förslag som i övrigt underlättar samordning och prioritering av utredningsverksamheten.

Som synpunkter på Idéskissen har framförts att utredningsverksamheten i ökad utsträckning borde organiseras genom tillfälliga kommissioner och arbetsgrupper. Det är också min uppfattning att prioriteringar inom utredningsverksamheten med framgång kan ske på detta sätt. Detta gäller i första hand vid grova brott och för att komma till rätta med utredningsbalanser.

5.4.5 Kriminalpolisverksamhet i distrikten

Även med det förslag till ansvarsfördelning m.m. som jag föreslår kommer en stor del av kriminalpolisverksamheten att utföras på distriktsnivån. Det gäller kriminalteknisk verksamhet och spaning men också den utredningsverksamhet som inte utförs vid närpolisområdena eller vid de regionala funktionerna.

Distriktsorganisationen kommer att svara för den kvalificerade kriminalpolisverksamheten. Med det menar jag främst utredning av sådan kriminalitet som på grund av brottens straffvärde, gärningsmännens förslagenhet eller brottslighetens omfattning kan betraktas som kvalificerad.

I distrikten bör därför finnas resurser för

- spaningsverksamhet
- kriminaltekniska undersökningar
- brottsutredningar som inte skall utföras i närpolisorganisationen eller regionalt

- hantering av beslagtaget eller förvarstaget gods och hittegods samt förande av beslagsliggare och godsregister
- grundutredningar i asylärenden
- inre utlänningskontroll och effektuering av verkställighetsärenden.

För hittegods måste ett regionalt register inrättas. Det är särskilt viktigt i detta län med stor rörlighet hos befolkningen. Ett regionalt register blir överskådligt och ger allmänheten en bättre service.

En konsekvens av förslagen i denna slutrapport är att den centrala kriminalavdelningen i Stockholm liksom kriminalavdelningar vid andra myndigheter upphör. Vid dessa har man under åtskilliga år utrett kvalificerad brottslighet. Man har också byggt upp värdefulla arbetsrutiner och tillskapat ett brett och fördjupat kontaktnät med en mängd externa experter inom olika områden.

Denna kompetens och erfarenhet måste givetvis tas till vara även i en ny organisation för länets polis. Därmed kan säkerställas att det kommer att finnas en fortsatt hög kompetens inom kriminalpolisområdet.

5.4.6 Brottsinformation

En framgångsrik kriminalpolisverksamhet bygger bl.a. på tillgången på information. Givetvis är därvid en bred kontaktyta mot personer som har uppgifter att lämna, brottsoffer, vittnen och andra, den viktigaste faktorn. En annan avgörande faktor är möjligheten till överblick och strukturering av brottsinformationen. I ett problemorienterat perspektiv är denna faktor än viktigare för att kunna analysera och vidta brottsförebyggande åtgärder.

Inom länet förbereds spridning av RAR-systemet (Rationell AnmälansRutin) för att därigenom förbättra informationshanteringen. Systemet har redan tagits i drift vid polismyndigheterna i Huddinge och Stockholm.

Såsom jag återkommer till under avsnitt 10 Lokaler och utrustning är en fortsatt spridning av RAR-systemet angelägen, men då i den modifierade form som innebär att systemet också kan ge informationsstöd för analys av brottsligheten i länet som helhet.

Utöver RAR-systemet är det av vikt att förbättra informationshanteringen inom utredningsverksamheten. Detta gäller allt ifrån rutiner för avrapportering, förundersökningsrutinen, beslagsliggare, godsregister till arkivrutinerna.

Förslag:

- En närpolisorganisation införs i hela länet.
- Ett närpolisområde skall omfatta cirka 30 000 invånare och riktmärket skall vara en polis per tusen invånare.
- Minst 1 500 poliser jämte civilanställd personal skall tjänstgöra i närpolisorganisationen.
- I de närpolisområden där det finns förutsättningar för det bör närpolisen dela lokaler med annan statlig eller kommunal verksamhet.

Idéskissen:

Överensstämmer i allt väsentligt med slutrapportens förslag förutom att sista strecksatsen tillkommit.

Framförda synpunkter:

Alla som yttrat sig om närpolisverksamheten ansluter sig till huvuddragen i Idéskissens förslag. I sak har bl.a. följande synpunkter framförts.

Ordföranden i polisnämnden och områdeschefen i Farsta (PO 4) har påpekat att det finns risk för att närpolisen i sitt arbete kommer bort ifrån den traditionella operativa verksamheten. Det bör vara möjligt att tydligare integrera verksamheterna.

Åklagarmyndigheterna har framhållit att brottsutredningar, även sådana som avser vardagsbrott, bör skötas av kriminalavdelningarna där det finns samlad kunskap och erfarenhet av utredningsverksamhet. Närpolisen bör endast utreda brott av enkel beskaffenhet, såsom erkända butiksstölder, skadegörelse och ofredande. Chefen för kriminalavdelningen i Stockholm har uttalat att närpolisen i princip måste avlastas ansvaret för de brottsutredningar som normalt är av kvalificerad beskaffenhet.

Några polisstyrelser, den socialdemokratiska referensgruppen och JUSEK har vänt sig mot en schematisk, centralt beslutad indelning av länet i närpolisområden och anser att distriktens organisation även fortsättningsvis bör bestämmas lokalt. Svenska Polisförbundet å andra sidan har understrukit vikten av att utredningen tydligt pekar ut kursen beträffande närpolisorganisationen. Förbundet har framhållit att närpolisens lokaler måste vara så beskaffade att personalen kan börja och sluta sina arbetspass där.

Skälen för förslagen:

6.1 Nuläge

I dag finns kvarterspoliser i tio av länets tolv polisdistrikt. I några distrikt finns områdespoliser med ungefär samma uppgifter som kvarterspoliser. Länets sammanlagt cirka 140 kvarters- och områdespoliser har ofta egna lokaler för bl.a. mottagning av allmänheten.

Kvarterspolisverksamheten är relativt ny. Den växte fram under 1970-talet i syfte att skapa en mer småskalig, lokalt anknuten polisverksamhet med inriktning på brottsförebyggande arbete.

Kvarterspoliser arbetar vanligen ensamma i de områden som man tilldelats. Organisationen bygger bl.a. på idén om ett odelat, personligt ansvar och på föreställningen om att poliser som arbetar ensamma lättare får kontakt med allmänheten. De huvudsakliga uppgifterna är patrullering i uniform, service, information bl.a. i skolor och annan uppsökande verksamhet. Kvarterspolisverksamheten har tillmätts ett särskilt symbolvärde, och funktionen har prioriterats bl.a. i budgetpropositioner under senare år.

I några polisdistrikt finns lokalvaktområden med s.k. arbetsgrupper eller områdespolisgrupper. Dessa grupper kan ha något varierande organisation och arbetsinriktning. Verksamheten består främst av allmän övervakning, service till allmänheten samt kontakter med ungdomsgårdar, idrottsföreningar och andra lokala organisationer. Man gör i regel också brottsutredningar, främst i enklare ärenden.

6.2 Inriktning

För några år sedan anvisade statsmakterna den övergripande inriktningen för polisen: minskad brottslighet, ökad trygghet. Det förra har visat sig svårt att uppnå och det senare är till och med svårt att förstå. Begreppet trygghet upplevs inom polisen som diffust, och man har därför svårt att sätta meningsfulla mål

som gäller tryggheten. Jag har inte sett någon verksamhetsplan med tydliga mål för det polisarbete som enligt statsmakterna har människors trygghet som huvudinriktning.

Det beror nog på att man inte ställt frågor om tryggheten i ett vardagligt sammanhang. Hur är det att vara äldre pensionär på förortsbussen sena lördagskvällar, får kunderna gå fredade för A-laget i köpcentrumet, är tolvåringarna rädda för mobbning inför högstadiestarten, vågar föräldrarna låta sina tonåringar gå på ungdomsgården, håller sig kvinnorna borta från elljusspåret på grund av överfallsrisk, tiger butikspersonalen om snatterier för att slippa trakasserier, varför vill inte "hyggliga" människor passera genom parken efter mörkrets inbrott? Med frågor av det slaget kommer det varken att saknas tydliga mål eller meningsfulla uppgifter.

Det är i bl.a. förortsområdena, i avgränsade delar av innerstaden, i mindre Roslags- och Södertörnssamhällen, som frågor om trygghet måste ställas. Det är också där polisen bör arbeta för att länsborna skall känna sig, om inte trygga så i vart fall mindre otrygga i vardagen. De flesta är överens om att polisarbete kräver en mer lokal anknytning än det hittills har haft.

Inriktningen på trygghet är ett tydligt budskap till polisen: alla i samhället behöver er! Även om den grova brottsligheten är alltför omfattande, är det ändå relativt få människor som blir direkt berörda av den. Men alla medborgare har rätt till polisen som auktoritet, normbildare, pådrivare och proffs för att få bukt med den mer vardagsbetonade brottsligheten, som är den helt dominerande, och andra störningar som inkräktar på livskvaliteten.

Jag är övertygad om att en avgörande förändring sker den dag då poliser inte bara dyker upp som tillfälliga besökare utan också kliver ur polisbilarna, skaffar sig lokal på platsen, stannar för gott och blir en naturlig del i lokalsamhället.

Den mer lokalt anknutna polisverksamheten måste i enlighet med statsmakternas krav byggas ut och bli en väsentlig del av polisverksamheten i länet. Det gäller att finna organisatoriska former för detta som tillgodoser flera ändamål. Organisationen får inte vara så småskalig att den inte kan hantera de vanligast förekommande polisuppgifterna. Också polisenheter på den organisatoriska basnivån måste ha resurser för att kunna ingripa vid brott och ordningsstörningar.

Saknas resurser härför finns risk för att polisen på basnivån fjärmas alltför mycket från den övriga polisverksamheten. Kvarterspolisorganisationen har kritiserats från bl.a. den utgångspunkten. Det får inte vara så - som ibland varit fallet - att den lokalt stationerade polisen måste "kalla på polisen" när något

händer i området. Liksom några polisstyrelser är jag av bl.a. det skälet något skeptisk till den nuvarande kvarterspolisverksamheten. Invändningar kan också göras mot begreppet kvarterspolis som associerar till stadsbebyggelse och inte känns meningsfullt på platser som saknar en bebyggelsestruktur med egentliga kvarter.

En utveckling måste därför ske av den bärande idén med kvarterspolis, nämligen att problemorienterat, brottsförebyggande polisarbete har bäst förutsättningar om det bedrivs lokalt i daglig, nära samverkan med människorna i området. Som bas för denna verksamhet är redan de nuvarande polisdistrikten alltför stora. På den organisationsnivån förblir poliserna anonyma för allmänheten och kan inte hålla sig så välinformerade som ofta krävs i det brottsförebyggande arbetet.

Jag förespråkar därför en organisationsnivå som är mer lokalt anknuten än distrikten och som samtidigt har en större verksamhetsbas än kvarterspolisen.

I de överväganden som jag redovisar i det följande är det ibland nödvändigt att beröra organisatoriska frågor som knyter an till nivån ovanför denna organisationsnivå, dvs. till distriktsorganisationen trots att dessa frågor sakbehandlas först i nästa avsnitt.

6.3 Uppgifter och arbetssätt

En mer lokalt förankrad polisorganisation är en förutsättning för att tillgodose statsmakternas krav på breddad inriktning av polisens verksamhet. Jag föreslår därför att tyngdpunkten i polisens verksamhet skall förläggas till lokalsamhället. Där finns goda förutsättningar för närhet, synlighet, samspel och service. Där kan önskemål från människorna i området omsättas i praktiskt polisarbete.

Det är också där som det problemorienterade polisarbetet kan utvecklas i sin mest renodlade form. Genom att i samarbete med allmänheten och övriga intressenter kartlägga och analysera problemen i lokalsamhället, utforma och genomföra åtgärdsprogram samt följa upp och utvärdera insatserna kan lokalt förankrade polisenheter verksamt bidra till minskad brottslighet och ökad trygghet.

Det område inom vilket en sådan närpolisenhet enligt mitt förslag skall verka kallas fortsättningsvis närpolisområde. Närpoliserna bör placeras och ha sin lokal i närpolisområdet vilket ytterligare bidrar till att de blir en naturlig del av det dagliga livet i området.

En närpolisenhet skall ha ett territoriellt ansvar för polisverksamheten i området.

Ansvaret för all verksamhet kan dock, som redan berörts i föregående avsnitt, inte ligga där. Bl.a. utryckningsverksamheten måste skötas på nästa organisatoriska nivå. Problemorienterad, planerad verksamhet av brottsförebyggande art har högsta prioritet vid närpolisenheterna. Närpolisen skall också svara för en stor del av den traditionella polisverksamheten, dvs. allmän övervakning, brottsutredning, polismyndighetsärenden och service till allmänheten. Närpolisen skall hållas underrättad om utryckningar, utredningar, tillståndsärenden m.m. som andra enheter enligt undantagen svarar för. Det är en förutsättning för närpolisens överblick av ordningsläget och för trovärdigheten inför människorna i området. Det får inte förekomma att närpolisen står svarslös inför frågor om polisaktiviteter som pågår i området.

6.3.1 Brottsförebyggande verksamhet

Närpolisen skall utveckla ett vitt förgrenat kontaktnät i sitt område. Det finns många exempel i länet på att polisen tagit initiativ till nätverk som också innefattat andra myndigheter, intresseorganisationer, föreningar och allmänheten. Det är mer regel än undantag att polisens kontakter med i första hand sociala myndigheter och skolor har en stabil form.

Närpolisen bör ytterligare utveckla de lokala nätverken. Hittills har polisen främst samverkat med andra myndigheter. Strävan bör vara att också engagera lokala organisationer och allmänheten i det brottsförebyggande arbetet. Vidare bör poliser på fältet i större utsträckning svara för uppbyggnaden av och samverkan i nätverk. När kontakten mellan polisen och samhället i övrigt huvudsakligen sker på chefsnivåer visar erfarenheterna att det ofta stannar vid allmänt informationsutbyte utan inriktning på konkreta åtgärder rörande aktuella problem.

6.3.2 Utryckningsverksamhet

Prioriteringen av den problemorienterade, brottsförebyggande verksamheten förutsätter att närpolisen kan planera sina insatser och disponera sin arbetstid med hänsyn till övriga parter i det lokala samverkansnätet. Ett territoriellt huvudansvar för utryckningsverksamheten som ständigt skulle avbryta planerade aktiviteter är inte förenligt med ett sådant planerat arbetssätt. Ansvaret för utryckningsverksamheten skall därför, som sagts i föregående avsnitt (5.3.3), förläggas till den organisatoriska mellannivån, dvs. till distrikten.

Det innebär inte att närpolisen skall frikopplas från denna centrala del av polisens verksamhet. Närpolisen skall så långt det är möjligt genom s.k. medhörning hållas informerad om utryckningar inom det egna området. Närpolisen bör kunna ges möjlighet att ibland själv svara för utryckningar, om den pågående verksam-

heten utan olägenhet kan avbrytas och ett snabbt ingripande är nödvändigt. Så t.ex. kan fotpatrullering och trafikkontroller avbrytas för ingripanden vid larm och lägenhetsbråk m.m. i området. För allmänheten kan det eljest framstå som märkligt, om den polis som finns på platsen inte ingriper i ett akut läge. Om närpolisen inte deltar i pågående utryckning, skall man ändå hållas löpande underrättad om den aktuella händelsen. Intresset av närpolisens medverkan i utryckningsverksamheten måste beaktas vid övervägandena av närpolisens behov av kommunikationsutrustning.

Omfattningen av närpolisens deltagande i utryckningsverksamheten kan skifta beroende på områdets karaktär. I tätorter där omedelbara polisinsatser är vanliga måste distriktsnivån i princip svara för utryckningarna. I ett glesbygdsområde däremot kan det omvända vara att föredra, dvs. att närpolisen svarar för merparten av utryckningarna. Närpolisen bör svara för uppföljning av sådana händelser som inte kräver omedelbara ingripanden. I sådana fall ges ju utrymme för viss anpassning av insatserna till annan, planerad verksamhet.

Frågan om bemanningen av utryckningsverksamheten från närpolisnivån har behandlats tidigare (avsnitt 5.3.3).

6.3.3 Utredningsverksamhet

Att närpolisen har ett ansvar för utredningsverksamhet i området inbegripet förundersökningsledarskapet överensstämmer med de principer och det synsätt som jag redovisat i det föregående. Ambitionen måste som tidigare sagts vara att flytta utredningsarbetet i tid och rum så nära brottet som möjligt. Det gäller inte bara vardagsbrottsligheten utan också sådan grov brottslighet som utredningsmässigt är av enkel karaktär. Det lokala brottet, ofta utfört av den lokale invånaren, skall utredas lokalt.

Liksom i fråga om utryckningsverksamheten måste emellertid det territoriella ansvaret för brottsutredningar inskränkas med hänsyn till närpolisens prioriterade brottsförebyggande uppgifter. Sålunda bör man på denna nivå inte bedriva utredningar som är omfattande eller tidsödande så att de förrycker den planerade verksamheten.

Också kriminalberedskap bör avlastas närpolisområdet. Självfallet måste dock kriminalpolisuppgifter kunna utföras under alla tider på dygnet. Då närpoliser inte är i tjänst, måste poliser från basstationen ta sig an de fall där det behövs omedelbara åtgärder.

När det gäller uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan distrikts- och närpolisnivåerna har denna fråga i övrigt belysts i föregående avsnitt.

6.3.4 Spaning

Eftersom funktionen som närpolis bygger på att poliserna är kända för lokalbefolkningen måste spaningsuppgifter i regel skötas av personal från distrikts- och regionnivåerna. Ett visst arbetsutbyte kan också ske mellan skilda närpolisområden. Närpolisen bör så långt det är möjligt hållas underrättad om spaningsverksamheten i sitt område, och man bör inom spaningsarbetet utnyttja den breda och nära kunskap om människor och företeelser i ett närpolisområde som personalen där har.

6.3.5 Polismyndighetsärenden

Polismyndighetsärenden som har anknytning till närpolisområdet och som enligt gällande regler kan delegeras bör i princip handläggas vid närpolisenheten. Det kan t.ex. gälla tillstånd till offentliga tillställningar och ärenden om nyttjande av allmän plats. Det är av värde för allmänheten att kunna få polisiär service i närområdet och att vid närpoliskontoret få personlig kontakt med den som handlägger ett ärende. Med utnyttjande av modern informationsteknologi torde inga praktiska hinder föreligga för en sådan decentraliserad handläggning.

Det är viktigt att rättstillämpningen i polismyndighetsärenden sker på ett likartat sätt vid länets polis. Ärenden där det ställs särskilda krav på en enhetlig rättstillämpning, såsom är fallet i fråga om bl.a. vapenärenden, bör därför handläggas på distriktsnivå. Detsamma gäller ärenden som rättsligt sett är komplicerade eller som eljest enligt gällande regler skall avgöras av jurist (jfr 2 kap. 16 § polisförordningen).

6.3.6 Service

Närpolisen skall också ge allmänheten service i alla vanligt förekommande ärenden, såsom anmälningsupptagning, registrering av hittegods m.m. Med hänsyn till behovet av utrustning bör passärenden däremot i vart fall inledningsvis i regel inte handhas vid en närpolisenhet utan vid basstationen. En annan sak är att ansökan om pass och utlämning av pass givetvis skall kunna göras vid en närpolisenhet. Vid några närpolisenheter kan det också vara befogat att ha en fullständig passervice. Det gäller bl.a. på sådana orter där det är långt till basstationen.

6.4 Organisation

6.4.1 Organisation inom närpolisområdet

I en närpolisorganisation bör ledningsstruktur och befogenheter främja möjligheterna att ta tillvara fältpersonalens initiativförmåga, kreativitet och ansvarstagande. Ledningsstrukturen bör vara sådan att det bara skall finnas en enda chef i närpolisområdet, nämligen områdeschefen. Övriga operativa medarbetare skall befälsmässigt i princip vara jämställda. När flera poliser utför ett uppdrag gemensamt gäller i detta hänseende bestämmelserna i 5 kap. 4 § polisförordningen.

Förutsättningarna kan variera kraftigt mellan olika närpolisområden vilket bör föranleda återhållsamhet med centrala föreskrifter om hur verksamheten skall organiseras. Områdets problem bör ligga till grund för ansvarsfördelningen.

Poliserna i en närpolisenhet bör i regel tilldelas personliga ansvarsområden. Ansvarsområdet kan vara territoriellt eller funktionellt. En polis eller en mindre grupp poliser tilldelas ansvaret för polisverksamheten inom några kvarter eller andra avgränsade delar av området där de skall lösa de problem som finns, t.ex. tillgrepp av och från bilar, narkotikabrott eller butiksstölder.

En grupp som har ansvar för ett bostadsområde präglat av svåra narkotikaproblem torde med tiden utveckla erfarenheter och metoder för att hantera problem av det slaget. Det bör då vara naturligt att använda denna grupp som rådgivare när motsvarande problem dyker upp i andra delar av närpolisområdet.

En särskild fråga är om ansvaret för ett delområde skall ligga på en enskild polis eller på en mindre grupp poliser. Som jag ser det är det viktigt att kompetensen finns förankrad i gruppen. Det är bl.a. detta som skiljer närpolisverksamheten från kvarterspolisen. Med detta synsätt bör ansvaret för ett delområde ligga på en grupp poliser. Det finns också praktiska aspekter på frågan. Om flera poliser har gemensamt ansvar för ett delområde, kan verksamheten fortgå också i semestertider och vid annan frånvaro.

Det ansvar och den självständighet som det innebär att arbeta problemorienterat i ett närpolisområde bör förenas med frihet för personalen att disponera över sin arbetstid. Med hänsyn till att arbetet ofta sker i samverkan med andra människor i området skall arbetstiden normalt förläggas till vardagar, dag- och kvällstid. Jag är därför anhängare till att poliser i närpolisorganisationen skall ha en verksamhetsanpassad arbetstid som kan vara periodplanerad. Löpande skifttjänstgöring

med kortare veckoarbetstid bör inte komma ifråga. Närpolisens lokaler skall i princip hållas stängda nattetid.

För att öka synligheten skall tjänstgöringen i närpolisorganisationen i regel ske i uniform.

6.4.2 Närpolisen i distriktsorganisationen

Cheferna för närpolisområdena i ett distrikt bör vara underställda chefen för den operativa enheten vid distriktet. De bör ha fullt ansvar för områdenas verksamhet, personal och ekonomi. Det innebär att närpolisområdescheferna bör tilldelas anslagsramar med frihet att bestämma över dispositionen (se avsnitt 11).

För att så långt möjligt begränsa hanteringen av förvaltningsfrågor i närpolisområdena bör närpolisenheterna få administrativt stöd t.ex. i personal- och ekonomifrågor från distriktets förvaltningsenhet. Ett sådant arrangemang får emellertid inte innebära någon inskränkning av områdeschefernas odelade ansvar i enlighet med vad som nyss sagts.

6.4.3 Indelning i närpolisområden

Jag föreslår att hela länet indelas i närpolisområden. Ett område bör resursmässigt ha en sådan storlek att personalen kan svara för den normala polisverksamheten inom området, dvs. sköta de uppgifter som angetts i avsnitt 6.3.

I ett område med cirka 30 000 invånare bör det finnas underlag för en sådan dimensionering av närpolisens resurser. Vad gäller denna dimensionering kan riktmärket vara en polis per tusen invånare, dvs. cirka 30 poliser och dessutom civilanställd personal. Det skall dock understrykas att detta riktmärke bara bör gälla i ett inledningsskede. På längre sikt bör områdeschefen avgöra bl.a. vilka personalresurser som krävs för att lösa uppgifterna i området och som ryms inom tilldelad medelsram.

Man måste också godta en stor spännvidd runt riktmärket 30 000 invånare. Vid indelningen i närpolisområden bör bl.a. följande faktorer beaktas. Hög brottsbelastning kan motivera en snävare gränsdragning utan motsvarande begränsning av resurserna. Tensta/Spånga med 20 000 invånare och Rinkeby/Bromsten med 15 000 invånare bör måhända utgöra egna närpolisområden på grund av hög brottsbelastning, medan en låg belastning kan motivera att stadsdelen Bromma med drygt 40 000 invånare utgör ett närpolisområde. Geografisk avskildhet kan göra Ekerö till ett lämpligt närpolisområde, trots att där bara bor ca 20 000

människor. Kommunikationer är en faktor och områdets karaktär av tätort respektive glesbygd är en annan faktor som bör påverka indelningen. Det ligger ett särskilt värde i att närpolisområdesgränserna kan sammanfalla med kommungränser eller med t.ex. gränserna för socialdistrikt och rektorsområden.

Med utgångspunkt från riktmärket 30 000 invånare föreslår jag att länet med sammanlagt 1 700 000 invånare indelas i ett sextiotal närpolisområden. Från länets polismyndigheter har jag inhämtat att cirka 25 närpolisområden bör inrättas i Stockholms kommun och cirka 35 närpolisområden i länets övriga kommuner.

Med utgångspunkt från riktmärket en polis per tusen invånare och med hänsyn till förutsättningarna för att överföra resurser från andra organisationsnivåer föreslår jag att minst 1 500 poliser jämte civilanställd personal avdelas till närpolisorganisationen.

Länsstyrelsen bör fatta ett principbeslut om att länet skall delas in i närpolisområden och om grunderna för en sådan indelning. Indelningen i närpolisområden bör sedan i första hand vara en uppgift för de förtroendevalda i distrikten att ta ställning till. För att säkerställa en ändamålsenlig indelning i länet bör dock Länsstyrelsen i samband med att styrelsen beslutar arbetsordning för länets polis slutligt fastställa de indelningar som distrikten föreslår.

Utan att föregripa en sådan beslutsprocess kan som ett åskådningsexempel beskrivas hur en indelning i närpolisområden skulle kunna göras i två av de nya verksamhetsområden (distrikt) som föreslogs i Idéskissen.

Polisområde 6 i Stockholm (Västerort) skulle tillsammans med nuvarande Solna polisdistrikt bilda ett nytt distrikt. Folkmängden i det nya distriktet uppgår till ca 282 000, varav 20 000 i Ekerö, 53 000 i Solna, 31 000 i Sundbyberg och 178 000 i polisområde 6.

I Solna finns en polisstation för knappt 200 poliser och en polisstation för några polismän i Ekerö. I Västerorts polisområde finns en polisstation i Vällingby för likaledes knappt 200 poliser och en polisstation för ett fåtal polismän i Kista. Därtill kommer några kvarterspoliser med egna lokaler.

Med en ny polisstation i Solna som basstation för det nya distriktet skulle närpolisområden med egna närpolislokaler kunna finnas på Ekerö, i Hagalund, Huvudsta, Sundbyberg, Bromma, Kista, Rinkeby, Tensta och Vällingby.

Antalet poliser som skall tjänstgöra i ett närpolisområde kan som framhållits

variera bl.a. beroende på områdets karaktär av tätort eller glesbygd. I en typisk tätort som Kista bör antalet poliser uppgå till 25-30, medan på Ekerö med en mindre tätort och i övrigt glesbygd antalet poliser kan begränsas till något tiotal.

I Idéskissen föreslogs vidare att polisområde 1, 2 och 3, dvs. de centrala delarna av Stockholm samt Lidingö skulle utgöra ett nytt distrikt. Folkmängden i detta distrikt uppgår till cirka 288 000 personer, varav 88 000 i nuvarande PO 1, 69 000 i nuvarande PO 2, 93 000 i nuvarande PO 3 och 38 000 i Lidingö.

I PO 1 finns en polisstation för knappt 300 poliser och en polisstation för ett fåtal polismän, i PO 2 en polisstation för drygt 170 poliser, i PO 3 en polisstation för drygt 200 poliser och på Lidingö en polisstation för ca 50 poliser. Därtill kommer några lokaler för kvarters- eller områdespoliser.

Med en polisstation på Kungsholmen som basstation för det nya distriktet skulle närpolisområden med egna lokaler kunna finnas i Stockholms City, i Vasastan, på Norrmalm, på Gärdet, på Kungsholmen, på Östermalm, på Lidingö, i Gamla stan samt på Södermalm. Dessutom bör ett högfrekventerat område som Centralstationen/T-centralen utgöra eget närpolisområde.

6.5 Lokaler

6.5.1 Närpolislokaler

Närpolisenheter bör förfoga över lokaler där arbetspassen kan påbörjas och avslutas. Närpolislokalen måste vara larmad, eftersom den skall vara obemannad nattetid och under helger. I lokalen skall finnas säkerhetsskåp för förvaring av tjänstevapen. Lokalerna bör vara utformade för den service som skall ges allmänheten.

En närpolislokal skall givetvis inte vara utformad och utrustad som en polisstation i vedertagen mening. Lokalfrågan för närpolisorganisationen bör lösas lokalt. Med den situation som för närvarande råder på fastighetsmarknaden torde det inte finnas några svårigheter att anskaffa lämpliga lokaler. Kommuner och köpcentra torde uppfatta det som angeläget att få en närpolislokal i området. Ytterligare lokaler bör dock inte förhyras, om basstationen tillika kan vara utgångspunkt för en närpolisenhet i området.

Också närpolislokalernas utrustning bör bestämmas lokalt med hänsyn till beslut inom distrikten om den närmare utformningen av närpolisverksamheten. Så t.ex. bör man lokalt ta ställning till om det i en närpolislokal behövs utrymmen för korttidsförvaring av omhändertagna personer.

I syfte att få ett bra underlag för bedömningen av lokalkostnader m.m. har ett dimensioneringsbesked för en närpolislokal tagits fram. Beskedet har använts som schablon och redovisas inte här.

6.5.2 Medborgarkontor

Närpolisens samverkan med andra myndigheter i området främjas om man delar lokaler och bildar ett s.k. medborgarkontor. För allmänheten som har behov av service från olika delar av samhällsförvaltningen är det en fördel att kunna klara av sina ärenden i en och samma lokal. Ett sådant arrangemang överensstämmer med ambitionen att göra den offentliga förvaltningen mer kundorienterad. Medborgarkontor innebär sålunda ökad tillgänglighet och förbättrad service till medborgarna.

I dag finns medborgarkontor i ett tiotal kommuner i landet. Hur ett medborgarkontor skall se ut och vad det skall kallas beror på lokala förutsättningar. Det finns följaktligen ingen given modell för medborgarkontor.

Vid ett medborgarkontor tillhandahålls lättillgänglig service och information till allmänheten från skilda myndighetsområden och annan besläktad verksamhet. Där kan allmänheten kontakta ett flertal myndigheter, som samarbetar och samutnyttjar resurser över sektorsgränser och som delar på kostnader bl.a. för lokaler, viss personal och utrustning. I personalen kan finnas generalister med förutsättningar att ge information, service och personlig rådgivning över sektorsgränser.

Åtskilliga myndigheter och andra organ är redan nu representerade i medborgarkontor: arbetsförmedling, bibliotek, bostadsbolag, bostadsförmedling, fritidsförvaltning, försäkringskassa, invandrarbyrå, konsumentupplysning, kronofogde, kulturförvaltning, länsstyrelse, miljöförvaltning, post, socialförvaltning, trafikbolag och även polisen. Förutom de uppenbara fördelarna med denna samverkan bidrar den också till att avlasta centrala förvaltningar vissa informations- och serviceuppgifter, som i stället sköts vid medborgarkontoren.

Ledningarna för de nya distrikten bör undersöka intresset från kommunernas och andra statliga förvaltningars sida att bilda medborgarkontor.

7 DEN ORGANISATORISKA INDELNINGEN AV LÄNETS POLIS

7.1 Bakgrund

I föregående avsnitt har jag behandlat närpolisen och där föreslagit bl.a. att länet skall delas in i närpolisområden. Förevarande avsnitt gäller indelningen på nästa nivå, dvs. det som motsvarar dagens polisdistrikt och polisområden i Stockholms polisdistrikt, och frågan om den förvaltningsrättsliga form som verksamheten på denna nivå skall bedrivas under.

Polisverksamheten i Stockholms län är för närvarande geografiskt indelad i tolv polisdistrikt. I varje distrikt finns en polismyndighet. Indelningen lades fast i samband med polisens förstatligande år 1965. Därefter har bara några smärre förändringar ägt rum. År 1976 bröts Arlandaområdet ut ur Märsta polisdistrikt och bildade ett verksamhetsområde i Stockholms polisdistrikt. De tidigare vaktdistrikten i Stockholms polisdistrikt ombildades år 1989 till sju polisområden. Den 1 januari 1992 lades länets då minsta polismyndighet, den i Danderyds polisdistrikt, samman med polismyndigheten i Täby. Danderyds polisdistrikt uppgick därmed i Täby polisdistrikt. Sedan den 1 maj 1993 beslutar länsstyrelsen om länets indelning i polisdistrikt.

De nuvarande tolv polismyndigheterna är sinsemellan mycket olika när det gäller storlek, mätt i bl.a. antalet anställda poliser. Distrikten skiftar påtagligt i fråga om yta, befolkningstal m.m. I följande tabell finns uppgifter om de nuvarande myndigheternas storlek och distriktens geografiska omfattning samt befolkningstal, brottslighet m.m. inom distrikten. I tabellen redovisas motsvarande uppgifter för de sju polisområdena inom Stockholmspolisen.

Tabell 1

Polisdistrikt/ polismyndighet	*Antal polistj.*	*Kommuner/ PO i Sthlm*	*Befolk- ning*	*Antal brott*	*Antal IM*	*Antal grip/omh*
Handen	185	Haninge	64160	12449	2192	1215
		Nynäshamn	22387	2163	513	227
		Tyresö	34805	2930	770	314
			121352	**17542**	**3475**	**1756**
Huddinge	262	Botkyrka	69645	11877	2177	1363
		Huddinge	74830	12022	1950	1131
		Salem	12808	1583	264	99
			157283	**25482**	**4391**	**2593**

Polisdistrikt/ polismyndighet	*Antal polistj.*	*Kommuner/ PO i Sthlm*	*Befolk-ning*	*Antal brott*	*Antal IM*	*Antal grip/omh*
Jakobsberg	110	Järfälla	57336	7160	1211	843
		Uppl. Bro	20235	2958	515	284
			77571	**10118**	**1726**	**1127**
Lidingö	50	Lidingö	**38120**	**3513**	**707**	**197**
Märsta	88	Sigtuna	32206	4127	702	470
		Uppl. Väsby	35884	4465	689	514
			68090	**8592**	**1391**	**984**
Nacka	122	Nacka	66098	8692	1493	640
		Värmdö	24391	3530	542	253
			90489	**12222**	**2035**	**893**
Norrtälje	70	Norrtälje	**48398**	**5000**	**1354**	**654**
Sollentuna	65	Sollentuna	**52435**	**6451**	**1023**	**553**
Solna	211	Ekerö	19994	1614	347	99
		Solna	52882	9092	1571	1130
		Sundbyberg	30719	4528	941	836
			103595	**15234**	**2859**	**2065**
Stockholm	3195	Stockholm	**684576**	**172225**	**29966**	**26145**
	(364)	PO 1	87947	46040	7769	9647
	(204)	PO 2	68809	19802	3240	2118
	(264)	PO 3	93667	26812	4889	5177
	(214)	PO 4	149311	29128	4979	3451
	(186)	PO 5	106495	18664	3510	2118
	(212)	PO 6	178347	29753	4559	2928
	(123)	PO 7 (Sigtuna)	0	2026	1020	706
Södertälje	172	Södertälje	**81770**	**13267**	**2929**	**2293**
Täby	165	Danderyd	27809	3469	525	252
		Täby	57322	5879	902	371
		Vallentuna	22717	2055	349	127
		Vaxholm	7005	614	129	39
		Österåker	31308	3449	639	202
			146161	**15466**	**2544**	**991**
Länstotal	*4695*		*1.669840*	*305112*	*54400*	*40251*

Anm: Antalet brott, IM och gripna/omh är medeltal för åren 1990-1992. Avser endast brott enligt BrB samt "prioriterade" IM. De på PO fördelade uppgifterna är delvis preliminära.

I sammanhanget finns det skäl att nämna några andra administrativa och judiciella indelningar i länet. Även åklagarväsendet är indelat i geografiska verksamhetsområden, åklagarregioner och åklagardistrikt. Regeringen beslutar om åklagarväsendets indelning. Stockholms län (utom Stockholms kommun) och Gotlands län bildar en åklagarregion i vilken finns en regionåklagarmyndighet. Stockholms

en åklagarmyndighet i varje distrikt. Stockholms åklagardistrikt med åklagarmyndigheten i Stockholm bildar ett eget distrikt utanför regionen. Av följande tabell framgår vissa uppgifter om länets nio åklagardistrikt/åklagarmyndigheter.

Tabell 2

Åklagardistrikt/ åklagarmyndighet	*Antal åklagare*	*Omfattning (avser kommuner)*
Danderyd	5	Danderyd Lidingö Täby Vallentuna Vaxholm Österåker
Handen	7	Haninge Nynäshamn Tyresö
Huddinge	12	Botkyrka Huddinge Salem
Nacka	5	Nacka Värmdö
Norrtälje	3	Norrtälje
Sollentuna	10	Järfälla Sigtuna Sollentuna Upplands Bro Upplands Väsby
Solna	7	Ekerö Solna Sundbyberg
Stockholm	76	Stockholm
Södertälje	7	Södertälje

Tingsrätten är den domstol som i första instans dömer i brottmål. I länet finns tio tingsrätter. Domsagan är tingsrättens domkrets. Även här är det regeringen som beslutar om indelningen. För länet gäller den indelning som framgår av följande tabell.

Tabell 3

Domsaga/tingsrätt	*Omfattning (avser kommuner)*
Handens	Haninge Nynäshamn Tyresö
Huddinge	Botkyrka Huddinge Salem
Jakobsbergs	Järfälla Upplands Bro
Nacka	Nacka Värmdö
Norrtälje	Norrtälje
Sollentuna	Sigtuna Sollentuna Upplands Väsby
Solna	Ekerö Solna Sundbyberg
Stockholms	Stockholm
Södertälje	Södertälje
Södra Roslags	Danderyd Lidingö Täby Vallentuna Vaxholm Österåker

Stockholms län omfattar 25 kommuner. Som framgått bygger indelningen för polisen, åklagarna och tingsrätterna på kommunindelningen. Enda undantaget är Arlanda polisområde. Indelningen i polisdistrikt, åklagardistrikt och domsagor sammanfaller dock inte helt.

Folkmängden i länet uppgår till knappt 1,7 miljoner. Många i länet bor, arbetar, tillbringar sin fritid och ägnar sig åt nöjesliv i skilda kommuner. En liknande rörlighet är också kännetecknande för dem som polisen riktar sina ansträngningar mot.

7.2 Hänsynstagande till andra indelningar

Utgångspunkten för mina överväganden är att polisen skall indelas och organise-

ras så att länets samlade polisresurser används på effektivast möjliga sätt. I detta ligger att synfältet dock inte helt bör begränsas till polisorganisationen och dess indelning. Också andra indelningar kan behöva uppmärksammas. Jag tänker här närmast på den kommunala indelningen och på åklagarväsendets distriktsindelning.

Mellan kommunerna och polisen finns betydelsefulla kopplingar. Dessa kan förutses komma att öka med ett mer problemorienterat arbetssätt inom polisen och till följd av ett införande av en närpolisorganisation vid länets polis. Polisens verksamhetsmässiga och administrativa indelning bör därför så långt det är möjligt ha sin utgångspunkt i befintliga kommungränser. Som jag tidigare sagt ligger det ett särskilt värde i att närpolisområdena i förekommande fall kan sammanfalla med kommungränser. Att låta kommungränserna helt styra verksamhetsindelningen för polisen på nästa nivå (distriktsnivån) är dock inte ändamålsenligt. För en sådan ordning är kommunindelningen i länet inte helt tjänlig. En kommun bör helst inte delas så att en del av kommunen ingår i ett verksamhetsområde på distriktsnivå inom polisen som omfattar en eller flera andra kommuner. Att fullt ut hålla fast vid detta synsätt är dock inte möjligt när det gäller förhållandena mellan Stockholms kommun och vissa angränsande kommuner.

Även mellan åklagarväsendet och polisväsendet finns kopplingar. Polis och åklagare har ett utvecklat samarbete kring förundersökningar, dvs. på det brottsutredande området. Med detta följer också ett samarbete i mer övergripande planeringsfrågor. Det finns därför i och för sig fördelar med att man har en sammanfallande administrativ indelning. Betydelsen av dessa fördelar skall dock inte överdrivas.

Åklagarväsendet har ett starkt intresse av att dess indelning stämmer överens med domkretsindelningen. Motsvarande gäller inte i lika hög grad för polisen. Från åklagarhåll har i sammanhanget framhållits att det mest rationella vore att indelningen för tingsrätter, åklagare och polis överensstämmer. Så är inte alltid fallet i dag. Enligt vad jag har förstått finns inom regeringskansliet för närvarande inte några planer på att ändra indelningen för åklagare och tingsrätter.

Till det bemyndigande som länsstyrelserna har fått att besluta om indelningen i polisdistrikt är kopplat ett krav från regeringen att åstadkomma besparingar och rationaliseringar i polisverksamheten. I förutsättningarna ligger att en indelning av polisen nu måste kunna göras utan att man nödvändigtvis tar hänsyn till den nuvarande indelningen för åklagare och tingsrätter.

Även om det hos polis och åklagare finns ett ömsesidigt intresse av att sam-

verkan på förundersökningsområdet skall kunna ske på ett bra sätt, är det, som jag ser saken, inte avgörande för detta att myndigheternas verksamhetsområden sammanfaller. Den brottsutredande verksamheten är trots allt inte den dominerande inom polisen. Vidare är det med åklagaren, och inte med åklagarmyndigheten, som en polismyndighet samverkar under en förundersökning. Egentligen är det alltså i första hand möjligheterna till en praktisk och ändamålsenlig samverkan mellan polismyndighet och åklagare som man måste uppmärksamma vid en ändrad indelning för polisen.

Om man vill åstadkomma att länets polis organiseras på ett i alla avseenden så bra sätt som möjligt, kan en ordning inte undvikas som innebär att en åklagare måste samverka med polisen i fler än ett verksamhetsområde på distriktsnivå, något som för övrigt redan förekommer, eller att polisen i ett distrikt samarbetar med åklagare från skilda åklagardistrikt. För att samarbetet inte skall försvåras anser jag det dock angeläget att som Åklagarutredningen -90 (SOU 1992:61) påpekat bör nämligen avståndet mellan polis och åklagare inte vara för långt.

7.3 Indelningen i geografiska verksamhetsområden - distrikt

Förslag:

- Länets polis delas in i åtta geografiska verksamhetsområden, distrikt.

Idéskissen:

Överensstämmer med förslaget.

Framförda synpunkter:

Flertalet av dem som framfört synpunkter på Idéskissen har haft uppfattningar om förslaget till indelning av länets polis i åtta geografiska verksamhetsområden - distrikt. Man har emellertid främst haft synpunkter på förslaget utifrån det egna, lokala perspektivet. De som yttrat sig med utgångspunkt från polisverksamheten i länet som helhet har dock funnit förslaget väl avvägt.

När det gäller själva indelningen i distrikt - den närmare gränsdragningen - har många framfört avvikande uppfattningar om enskildheter. Inte ovanligt är att man i första hand förespråkar att det egna distriktet skall bestå.

Skälen för förslaget:

Förändringar i den organisatoriska indelningen av länets polis måste, som förut

sagts, ske för att skapa en från verksamhetssynpunkt mer ändamålsenlig indelning och för att åstadkomma besparingar och rationaliseringar i verksamheten vid länets polis. En förändrad indelning bidrar också till att skapa ekonomiskt utrymme för att genomföra en närpolisorganisation i länet. En platt organisation skall åstadkommas. För att tillgodose dessa syften måste man minska antalet geografiska verksamhetsområden som motsvarar dagens polisdistrikt och polisområden i Stockholms polisdistrikt.

Färre antal polisdistrikt och polisområden innebär minskade kostnader för ledningS- och förvaltningsorganisationerna, dvs. på de administrativa funktionerna. Varje sådan organisation kostar minst 4 miljoner kronor per år. Till detta kommer de besparingar som följer av minskade lokalkostnader m.m.

När det gäller de verksamhetsmässiga förändringarna måste länets polis ses som en helhet. Jag vill här gärna säga att det givetvis finns polisdistrikt och polisområden i dag som betraktade för sig utgör ett ändamålsenligt verksamhetsområde och där polisverksamheten i och för sig fungerar bra. Det handlar där således inte om att ändra indelningen för att verksamheten skulle vara mindre effektiv. Ändringen är i stället nödvändig för helhetens bästa och för att göra besparingar.

Bristerna i den nuvarande organisationsstrukturen består bl.a. i att det är svårt att använda de samlade resurserna i länet på ett effektivt sätt. Onödiga eller onaturliga administrativa gränser lägger hinder i vägen för ett rationellt arbete. Polisdistrikten har mycket olika storlek och dess gränser är inte anpassade till de förändringar i länet som skett de senaste 30 åren. Den skiftande förmågan att alltid klara verksamheten på egen hand gör det nödvändigt med samarbete och samverkan över distriktsgränserna. En sådan samverkan är sällan av godo, då den menligt påverkar den egna planerade verksamheten och, när den ändå måste ske, försvåras den av de administrativa gränserna. Här skall dock tilläggas att det i dag förekommer ett planerat samarbete på en del områden. Detta samarbete fungerar i regel bra.

Hindren för samverkan och samarbete, i synnerhet på de områden som inte är planerade i förväg, förstärks av att verksamheten i respektive polisdistrikt sker i myndighetsform.

Det säger sig självt att de personer som polisen riktar sin brottsbekämpande verksamhet mot drar fördelar av de förhållanden som här beskrivits. Även för länets befolkning i allmänhet kan den nuvarande indelningen framstå både som gåtfull och framför allt som irrationell med hänsyn till befolkningens behov av polisiär service. Härtill kommer att den nuvarande polisdistriktsindelningen gör

att onödigt mycket resurser går åt till administrativa överbyggnader och ledningsorganisationer.

Att indelningen i polisdistrikt har sina brister är inte något nytt. Redan 1967 års polisutredning konstaterade i sitt betänkande (Ds Ju 1971:26) sådana brister att man övervägde att göra ett enda polisdistrikt i Stockholms län.

En förändrad organisatorisk indelning är enligt min uppfattning en väsentlig förutsättning såväl för en effektivare och slagkraftigare som för en i huvudsak mer likvärdig polisverksamhet och service inom hela länet. En mer problemorienterad polisverksamhet ställer också krav på den organisatoriska strukturen. Denna måste utifrån en stabil geografisk indelning ge möjligheter till en utvecklad närpolisverksamhet.

Tidigare har närpolisverksamheten beskrivits och hur en indelning av länet i närpolisområden kan se ut. Utöver det problemorienterade arbetssättet i närpolisverksamheten - som i sig medför en minskad anonymitet och ökad kontaktyta mot allmänheten, ökad medborgaraktivitet, högre servicenivå och ökat ansvar för den enskilde polismannen - innebär också förslagen att den händelsestyrda verksamheten begränsas och att långtgående förstahandsåtgärder vidtas i samband med inträffade brott.

Det är emellertid inte ändamålsenligt - och inte heller av bl.a. kostnadsskäl försvarbart - att lägga ut ansvaret för all form av polisverksamhet på närpolisområdena. Som tidigare sagts bör en viss begränsning av ansvaret ske. Detta för att satsningen på huvuduppgiften att bedriva närpolisverksamhet skall få avsedd effekt. Närpolisverksamheten bör således i princip avlastas ansvaret för utryckningsverksamheten och för vissa brottsutredningar. Det är inte heller ekonomiskt försvarbart att närpolisområdena ges en fullständig ekonomi- och personalförvaltning.

De uppgifter som bör vara sammanhållna på nivån ovanför närpolisområdena är främst utryckningsverksamhet, kvalificerad brottsutredning, vissa polismyndighetsärenden samt ekonomi- och personaladministration.

Som förut sagts måste inriktningen vara att de geografiska verksamhetsområdena på det som motsvarar dagens polisdistrikts- och polisområdesnivå i allt väsentligt skall kunna klara alla normala polisiära uppgifter i området. Grundläggande är alltså att man där skall ha ett så fullständigt ansvar som möjligt för polisverksamheten i det egna området. Varje verksamhetsområde skall ges resursmässiga förutsättningar att dels kunna utveckla närpolisverksamhet, dels kunna fungera i övrigt operativt självständigt. Med den inriktningen måste de

geografiska verksamhetsområdena bli större än de nuvarande polisdistrikten och polisområdena. I varje område skall det finnas en baspolisstation.

En särskild fråga är vilket begrepp som skall användas för att beteckna verksamhetsområdena. I Idéskissen användes beteckningen distrikt.

Enligt polislagen är ett polisdistrikt verksamhetsområde för en polismyndighet. För den geografiska indelningen inom ett polisdistrikt har använts beteckningar som vaktdistrikt, vaktområde och polisområde. I polisförordningen förekommer dock bara uttrycket polisområde.

Om myndighetsformen inte skall gälla i fråga om verksamheten på den nivå som det nu gäller, kan polisdistriktsbegreppet inte användas. Beteckningen polisområde förknippas inom polisen med indelningar som är väsentligt mindre än det här handlar om. Att använda uttrycket område för indelningen ovanför närpolisområdena är inte heller bra. En beteckning med ordet område bör således inte användas.

Uttrycket distrikt har gammal hävd inom polisen. Jag använder därför här detta som beteckning på de nya verksamhetsområdena. Valet av detta begrepp innebär här dock inte något ställningstagande till frågan av vilken förvaltningsrättslig form den sammanhållna polisverksamheten i ett distrikt skall ha. Den frågan behandlas i nästa underavsnitt.

Något helt självklart svar finns inte på frågan hur den organisatoriska indelningen på distriktsnivå skall göras för att man bäst skall tillgodose alla de faktorer som är av betydelse för indelningen. Som nyss sagts måste verksamhetsområdena bli större än nuvarande polisdistrikt och polisområden. För att klara kraven på besparingar och rationaliseringar har jag kommit fram till att det inte bör finnas fler än åtta distrikt. Även verksamhetsmässigt har jag funnit att högst åtta distrikt är en ändamålsenlig indelning. Många som yttrat sig över Idéskissens förslag har ansett en indelning i åtta verksamhetsområden väl avvägd.

Hur en sådan indelning bäst skall göras kan alltid diskuteras. Någon samstämmig syn på frågan har inte framkommit i yttrandena över Idéskissen. De många skilda synpunkter som där framförts ger inte heller någon nämnvärd vägledning. Det är inte någon helt enkel uppgift att göra en indelning efter de riktlinjer som jag anser bör gälla utan att samtidigt låta enskilda intressen som knyter sig till nuvarande verksamhetsindelning stå tillbaka. Som jag nyss sagt måste polisverksamheten i länet ses i ett helhetsperspektiv. Det kan då inte undvikas att man, om bl.a. besparingskravet samtidigt skall klaras, måste göra indelningsändringar som det inte råder enighet kring.

I Idéskissen presenterades tre tänkbara alternativ till indelningar i verksamhetsområden. Fortsatta överväganden under utredningsarbetet har lett mig till att nu inte lägga fram annat än ett förslag. Det är det förslag som i Idéskissen kallades för alternativ A. Jag har funnit att det är överlägset andra alternativ. Förslaget bygger - förutom på de förhållanden som jag tidigare angett - på den geografiska strukturen i länet och infrastrukturen, dvs. kommunikationsleder och liknande, i förening med sådana faktorer som befolkningstal, arbetsbelastning m.m.

Den distriktsindelning som jag således utifrån ett helhetsperspektiv funnit mest ändamålsenlig är följande. I bilaga 1 finns en karta över distriktsindelningen.

1. Polisområde 1, 2 och 3 i Stockholm samt Lidingö polisdistrikt, **City**

2. Polisområde 4 och 5 i Stockholm, **Älvsjö**

3. Polisområde 6 i Stockholm samt Solna polisdistrikt [kommunerna Ekerö, Solna och Sundbyberg], **Råsunda**

4. Täby polisdistrikt [kommunerna Danderyd, Täby, Vallentuna, Vaxholm och Österåker] och Norrtälje polisdistrikt, **Roslagen**

5. Polisområde 7 i Stockholm [Arlanda flygplats], Jakobsbergs polisdistrikt [kommunerna Järfälla och Upplands-Bro], Märsta polisdistrikt [kommunerna Sigtuna och Upplands Väsby] och Sollentuna polisdistrikt, **Arlanda**

6. Nacka polisdistrikt [kommunerna Nacka och Värmdö] och del av Handens polisdistrikt [Tyresö kommun], **Nacka**

7. Del av Handens polisdistrikt [kommunerna Haninge och Nynäshamn] och del av Huddinge polisdistrikt [kommunerna Huddinge och Botkyrka], **Södertörn**

8. Södertälje polisdistrikt och del av Huddinge polisdistrikt [Salems kommun], **Södertälje.**

I det följande redovisas närmare mina överväganden distrikt för distrikt.

Distrikt 1, som jag valt att benämna **City**, omfattar Lidingö kommun och de centrala delarna av Stockholms kommun, dvs. stadsdelarna Gamla stan, Södermalm, Norrmalm, Östermalm med Djurgården, Gärdet och Hjorthagen, Vasastaden och Kungsholmen med Essingeöarna. Geografiskt är det ett relativt litet och förhållandevis väl sammanhållet område. Gränserna mot andra distrikt är natur-

liga och väl kända. Befolkningsmässigt blir distriktet det största, men detta utgör inte några direkta olägenheter. Med hänsyn till hur Stockholms centrala delar är inflätade i varandra och med de korta avstånd som finns, måste det snarast för många stockholmare te sig naturligt att ha en sammanhållen citypolis.

För lidingöborna är det inte lika självklart att känna samhörighet med t.ex. Kungsholmen eller Södermalm. I fråga om Lidingö polisdistrikt har en särskild utredning som enda alternativ förordat ett samgående med nuvarande polisområde 2 (Östermalm). Inte heller jag har kunnat se någon annan rimlig lösning än att Lidingö polisiärt sammanförs med Stockholm. För lidingöborna bör detta utifrån mitt förslag om närpolisverksamhet m.m. enbart medföra en förbättrad möjlighet till polisiär service. Också de som lämnat synpunkter i denna del på Idéskissen förordar att Lidingö sammanförs med Stockholm.

Tveksamheter har framförts vad gäller Citydistriktets arbetsbelastning och därmed resursstorlek bl.a. i fråga om antalet poliser.

Det var också synpunkter av detta slag som utgjorde det främsta skälet till alternativförslaget i Idéskissen, dvs. att föra Södermalm till distrikt 2. Vid en ingående analys av samtliga skäl för och emot ett sammanhållet Citydistrikt, har jag emellertid funnit att fördelarna med ett Citydistrikt väger över de nackdelar som kan vara förknippade med att distriktet blir resursmässigt stort. För att motverka de negativa effekterna härav kan behövas vissa särlösningar. Förslaget om en närpolisorganisation innebär en småskalighet också i Stockholms centrala delar som bör förta känslan av en stor organisation. Vid några av närpolisstationerna i Citydistriktet kan man behöva bedriva en mer omfattande polisverksamhet än eljest. Där kan det vara lämpligt att man svarar för utryckningsverksamhet och kriminalpolisverksamhet i större omfattning än vad som normalt är tänkt för närpolisorganisationen i allmänhet.

Inom Citydistriktet finns Slottet, riksdagen och regeringskansliet med departementen, med något undantag alla ambassader samt därutöver ett antal andra samhällsfunktioner och objekt som kräver särskilda polisresurser. Vidare finns inom distriktet de flesta nöjesetablissemang i länet och ett stort antal hotell, restauranger m.fl. platser som människor besöker på sin fritid. Centralstationen, Cityterminalen, T-centralen, Slussen och Östra station samt ett stort antal tunnelbanestationer, liksom de två största av länets färjeterminaler och Vaxholmsbolagets terminal finns inom distriktet. Många större demonstrationer, statsbesök m.fl. händelser som kräver stora polisinsatser sker regelmässigt inom distriktet.

Såsom chefen för ordningsavdelningen i Stockholm har framfört i sina syn-

punkter på Idéskissen, då han förordat ett sammanhållet Citydistrikt, skulle det vara mindre rationellt att ställa Södermalm utanför det övriga cityområdet. Distriktet måste personalmässigt vara så starkt att de flesta händelser och arbetsuppgifter kan hanteras av distriktets egen personal. Ett annat skäl till ett sammanhållet Citydistrikt utgörs av transportpolisens verksamhet. Även chefen för Norrmalmspolisen framför liknande synpunkter.

De chefer som sannolikt har den bästa insikten om den polisiära problembild som finns i Stockholms centrala delar har således förordat ett sammanhållet Citydistrikt. Detta för att bl.a. undvika den överbyggnad som i likhet med dagens organisation annars är nödvändig för samordning och förstärkning av verksamheten i city. En överbyggnad som rimmar illa med min uppfattning om en platt organisation.

Citydistriktets basstation har sin naturliga placering i kvarteret Kronoberg på Kungsholmen. Där bör huvuddelen av den personal som inte åtgår för närpolisverksamheten vara stationerad. För att inte alltför stor del av den mer operativa verksamheten skall bli koncentrerad dit bör - som jag nyss sagt - några närpolisstationer utgöra bas för en utvidgad polisverksamhet. Det bör gälla nuvarande Södermalms och Norrmalms polisstationer, vid den senare bör också arrestlokalerna finnas kvar.

Basstationens huvudentré bör vara Bergsgatan 52, som efter beslutad utbyggnad kommer att ha väl tilltagna receptions- och mottagningslokaler med anknytning till häktet och jourverksamheten på utredningssidan. En verksamhet som bör ligga inom distriktets ansvarsområde även om den till en del tillgodoser behov som är hänförliga till andra verksamhetsområden. Distriktet bör vidare inom ramen för sin kommunikationscentral i gamla polishuset ha funktionellt ansvar för länskommunikationscentralen.

Distriktet utom Lidingö ingår i Stockholms åklagardistrikt och i Stockholms domsaga. Lidingö tillhör Danderyds åklagardistrikt och Södra Roslags domsaga. Härvidlag sker således ingen ändring.

Distrikt 2, som jag kallar för **Älvsjö**, omfattar den del av Stockholms kommun som ligger söder om Södermalm, dvs. församlingarna Brännkyrka, Enskede, Farsta, Hägersten, Skarpnäck, Skärholmen och Vantör. I öster gränsar distriktet mot Nacka och Tyresö kommuner, i söder mot Huddinge och i väster mot Ekerö kommun. Gränserna har funnits oförändrade under lång tid och har inte inneburit några nämnvärda problem. Geografiskt är distriktet relativt litet, närmast jämförbart med distrikt 1. Strukturmässigt består distriktet i huvudsak av förortsområden med några centra; de största är Globenområdet, Skärholmen och Farsta.

Befolkningsmässigt bor något över en kvarts miljon stockholmare i distriktet.

I Idéskissen övervägde jag att som ett alternativ föra Södermalm till distrikt 2. Såsom tidigare sagts under distrikt City har jag inte funnit det bra med en sådan distriktsindelning. Inte heller är det rimligt att dela upp den del av Stockholm som utgör distrikt 2, eller att lägga någon av de angränsande kommunerna till distriktet. Det som därvid kunde ligga närmast till hands är att föra kommundelarna Skogås och Trångsund i Huddinge kommun till distrikt 2. Övervägande skäl talar emellertid mot en sådan lösning.

Ordföranden för polisnämnden i Farsta (polisområde 4 i Stockholm) har i sina synpunkter på Idéskissen invänt mot att Södermalm läggs samman med distrikt 2, eftersom det är en fördel att innerstaden organiserar sin verksamhet efter sina speciella krav. Cheferna för såväl Farsta- som Skärholmspolisen (polisområdena 4 och 5) förordar en sammanslagning till ett distrikt.

Distriktet saknar lokaler för en basstation och därmed en egen kommunikationscentral. Övergångsvis bör distriktet dela kommunikationscentral med Citydistriktet.

Älvsjödistriktet ingår i Stockholms åklagardistrikt och i Stockholms domsaga.

Distrikt 3, som jag benämner **Råsunda**, omfattar kommunerna Ekerö, Solna och Sundbyberg samt den del av Stockholms kommun som ligger väster om Kungsholmen, dvs. församlingarna Bromma, Hässelby, Kista, Spånga, Vällingby och Västerled. I öster gränsar distriktet till City- och Älvsjödistrikten, i söder mot Botkyrka, Salems och Södertälje kommuner, i väster mot Strängnäs kommun i Södermanlands län och i norr mot Danderyds, Sollentuna, Järfälla och Upplands Bro kommuner. I söder och väster samt till stor del i öster och norr går gränslinjen i Mälaren. Gränserna är väl kända. Geografiskt är distriktet relativt litet, men inom Ekerö kommun finns vissa delar som det på grund av vägförhållandena tar lång tid att nå från distriktets befolkningsmässiga centrum.

Strukturmässigt är distriktet till stor del förortsområde, dock med äldre stadsbebyggelser inom Solna och Sundbybergs kommuner. Stora delar av Ekerö kommun är landsbygd med jordbruksfastigheter och fritidshus. Genom tunnelbane- och vägnätet finns en betydande sammanlänkning av Solnas centrala delar och Sundbyberg med Stockholms nordvästra delar; Kista, Husby, Akalla och Rinkeby, Tensta, Hjulsta.

Polisstyrelsen i Solna har i sina synpunkter på Idéskissen förordat att det nuvarande distriktet bör bestå men har som näst bästa lösning förordat att Solna

polisdistrikt och polisområde 6 (Västerortspolisen) i Stockholm bildar ett distrikt. Polisstyrelsen har samtidigt avvisat tanken på att bilda distrikt tillsammans med Jakobsberg, Märsta och Sollentuna. Chefen för Västerortspolisen förordar att polisområde 6 och Ekerö kommun skall bilda ett distrikt.

Som jag ser saken är det inte tjänligt att låta nuvarande Solna polisdistrikt bestå som ett verksamhetsområde. Distriktet bör inte heller delas upp. Från verksamhetssynpunkt är det att föredra att lägga samman distriktet med polisområde 6.

Genom regeringens beslut om nytt polishus i Solna kommer distriktet att få en lämplig basstation. I närpolisorganisationen behöver inte göras några förstärkningar av de slag som jag föreslagit för Citydistriktet. Det nya distriktet kommer att ge förutsättningar för en förbättrad polisiär service bl.a. på Ekerö och i Sundbyberg.

Råsundadistriktet ingår i Stockholms åklagardistrikt och Stockholms domsaga vad avser Stockholms kommun och i övrigt Solna åklagardistrikt och Solna domsaga.

Distrikt 4, som bör benämnas **Roslagen**, omfattar kommunerna Danderyd, Norrtälje, Täby, Vallentuna, Vaxholm och Österåker. Geografiskt blir det det största distriktet som omfattar mer än en tredjedel av länets yta. Befolkningsmässigt utgör emellertid distriktet mindre än en åttondedel av länet, dock att det främst inom Norrtälje och Österåker kommuner finns en omfattande fritidshusbebyggelse.

Distriktets gränser är väl kända. I söder gränsar distriktet mot Nacka-, City- och Råsundadistrikten, i väster och norr mot Arlandadistriktet och mot länsgränsen till Uppsala län samt i öster mot Skärgårdshavet.

De stora avstånden till distriktets norra och östra delar gör det nödvändigt att bibehålla en understation, utöver närpolisverksamheten, i Norrtälje med en polisoperativ enhet. Därmed tillgodoses också behovet av geografisk närhet mellan polisen och åklagarna i Norrtälje.

Polisstyrelserna i Norrtälje och Täby, liksom Norrtälje kommun har i sina synpunkter på Idéskissen framfört tveksamheter mot det föreslagna Roslagsdistriktet, dock utan att ha andra förslag än att de nuvarande distrikten bör bestå.

Roslagsdistriktet har lokaler för sin basstation i Täby med understation i Norrtälje.

Distriktet, utom Norrtälje kommun, tillhör Danderyd åklagardistrikt och Södra Roslags domsaga. Norrtälje tillhör Norrtälje åklagardistrikt och Norrtälje domsaga.

Distrikt 5, som jag kallar för **Arlanda**, omfattar kommunerna Järfälla, Sigtuna, Sollentuna, Upplands Bro och Upplands Väsby samt polisområde 7 i Stockholm (Arlanda flygplats inom Sigtuna kommun). Distriktet är geografiskt relativt väl sammanhållet och har strax under 200 000 bofast befolkning. I söder gränsar distriktet mot distrikt 3, i väster och norr mot länsgränsen till Uppsala län samt i öster mot Roslagsdistriktet.

I Idéskissen övervägde jag att som ett alternativ föra Solna och Sundbybergs kommuner till distriktet. Denna lösning är dock mindre bra, vilket också vinner stöd av de synpunkter som framförts på Idéskissen. Polisstyrelsen i Jakobsberg anser att Sollentuna polisdistrikt bör slås samman med Jakobsberg.

Arlandadistriktets basstation bör ligga i Sollentuna, där det finns lämpliga lokaler. Någon understation utöver närpolisorganisationen behövs inte. Närpolisstationen vid Arlanda flygplats måste dock inrymma en utvidgad operativ polisverksamhet.

Distriktet i sin helhet tillhör Sollentuna åklagardistrikt. Kommunerna Järfälla och Upplands Bro tillhör Jakobsbergs domsaga, medan distriktet i övrigt tillhör Sollentuna domsaga.

Distrikt 6, som jag benämnt **Nacka**, omfattar Nacka, Tyresö och Värmdö kommuner. Det är ett geografiskt relativt stort område som till inte obetydlig del består av öar och vattenområden. Distriktet gränsar i söder till distrikt 7, i väster till distrikt 2, i norr till distrikt 1 och 4 och i öster mot Skärgårdshavet. Gränserna är väl kända. Befolkningsmässigt blir distriktet med drygt 125 000 personer ett av de minsta. Det finns dock ett omfattande fritidsboende i distriktet. Distriktet bör självständigt kunna klara de normalt förekommande uppgifterna och därmed ha tillräcklig bärkraft. En uppfattning som också delas av polisstyrelsen i Nacka.

Svenska Polisförbundets Länsavdelning förordar det föreslagna distriktet. Från Svenska Polisförbundets Stockholmsavdelning och ST-Polisväsende i Stockholm har framförts synpunkter om att Nacka skulle sammanföras med Södermalm i Stockholm. En sådan lösning har jag också för egen del övervägt. Därvid har jag dock funnit att det inte är bra att låta ett och samma verksamhetsområde omfatta både storstadsområden och rena landsbygdsområden. Härtill kommer att jag, som nyss redovisats under distrikt 1, har funnit övervägande skäl tala för att Stockholms innerstad bör hållas samman i ett verksamhetsområde.

Distriktet bör ha sin basstation i Nacka, där dock nuvarande lokaler i Finntorp inte är ändamålsenliga. Någon understation utöver närpolisorganisationen behövs inte. Inte heller behöver närpolisorganisationen innehålla någon utvidgad operativ polisverksamhet.

Nackadistriktet tillhör med undantag för Tyresö kommun Nacka åklagardistrikt och Nacka domsaga. Tyresö kommun tillhör Handens åklagardistrikt och Handens domsaga.

Distrikt 7, som jag kallar för **Södertörn**, omfattar kommunerna Botkyrka, Haninge, Huddinge och Nynäshamn. Distriktet är geografiskt det näst största, men det består av relativt stora områden landsbygd och skärgård. Befolkningsmässigt är distriktet medelstort med drygt 230 000 bofasta. Distriktet gränsar i väster mot distrikt 8, i norr mot distrikt 2, 3 och 6 samt i öster och söder mot Skärgårdshavet. Gränserna är naturliga och relativt väl kända, dock delvis nya gentemot distrikt 8 (Salems kommun) och distrikt 6 (Tyresö kommun).

Polisstyrelsen i Huddinge ställer sig inte avvisande i sina synpunkter på Idéskissen till det föreslagna distrikt 7 som bör benämnas Södertörn. Dock anser majoriteten i polisstyrelsen att även Salems kommun bör ingå i distriktet. Polisstyrelsen i Handen anser att det nuvarande polisdistriktet bör bestå. Om en sammanläggning mellan Handen och Huddinge ändå kommer till stånd, måste det finnas en operativ enhet i Handen.

Det nya distriktet blir ett både verksamhets- och resursmässigt stort distrikt. Det är därför nödvändigt att dela upp den operativa verksamheten på så sätt att det i Handen bör finnas en understation med en polisoperativ enhet. Därmed skapas också en geografisk närhet med åklagarna i Handen. Detta arrangemang med en understation i Handen bör omprövas sedan de i Dennispaketet föreslagna vägförbindelserna över Södertörn har byggts. Distriktets basstation bör ligga i Flemingsberg, där ett nytt polishus skall uppföras.

Botkyrka och Huddinge kommuner tillhör Huddinge åklagardistrikt och Huddinge domsaga medan Haninge och Nynäshamns kommuner tillhör Handens åklagardistrikt och Handens domsaga.

Distrikt 8, **Södertälje**, omfattar kommunerna Salem och Södertälje. Geografiskt är distriktet relativt stort med omfattande landsbygdsområden. Befolkningsmässigt är distriktet länets minsta med knappt 95 000 bofasta. Distriktet gränsar i söder och väster mot länsgränsen till Södermanlands län, i norr till distrikt 3 och i öster till distrikt 7. Gränserna är väl kända och går, bortsett från länsgränsen, till stor del i vatten.

har något att erinra mot att Salems kommun överförs till distriktet. I övrigt anser såväl polisstyrelsen som polischeferna i södra länsdelen att det nuvarande Södertälje polisdistrikt är tillräckligt stort och slagkraftigt.

I mina överväganden kring distriktsindelningen i länet har jag prövat möjligheterna att antingen lägga samman Södertälje polisdistrikt med något annat distrikt eller att till Södertälje föra andra kommuner. Inget av dessa alternativ har emellertid varit bättre än den lösning som jag nu stannat för.

Distriktet har lokaler för sin basstation i Södertälje. Närpolisorganisationen behöver inte inrymma någon utvidgad polisoperativ verksamhet.

Södertälje kommun tillhör Södertälje åklagardistrikt och domsaga medan Salems kommun tillhör Huddinge åklagardistrikt och domsaga.

Efter denna genomgång skall följande tilläggas om verksamheten i distrikten.

Verksamheten i ett distrikt skall ledas av en chef som skall vara polismästare; detta oberoende av i vilken förvaltningsrättslig form verksamheten i distriktet skall bedrivas. Vid varje distrikt skall finnas förtroendevalda. I särskild ordning får bestämmas om medverkan av förtroendevalda skall förekomma mer än på ledningsnivå (se avsnitt 12). Det är önskvärt att organisationsstrukturen är så likartad som möjligt inom länets polis.

Utifrån principen om mål- och resultatstyrning bör dock varje distriktsledning ha frihet att själv bestämma sin närmare organisation. En viss grundläggande organisation bör dock gälla lika för alla åtta distrikten. Denna bör bestå av ett lämpligt antal närpolisområden samt på distriktsnivå en polisoperativ enhet och en förvaltningsenhet. Som tidigare sagts har jag funnit att det behövs två operativa enheter i distrikten Roslagen och Södertörn. I Citydistriktet och Arlandadistriktet bör närpolisorganisationen rymma utvidgad polisoperativ verksamhet. Vad verksamheten skall innehålla i en sidooperativ enhet (Norrtälje och Handen) måste bestämmas av respektive distrikts ledning med hänsyn till verksamhetens krav och tillgängliga resurser. För egen del har jag dock i mina överväganden utgått från att det i de sidooperativa enheterna inte skall finnas vakthavande befäl. Den funktionen skall bara finnas vid basstationen.

Med tillämpning av den nya modell för resursfördelning inom länet, som behandlas längre fram (avsnitt 9), kommer de åtta distrikten att bli storleksmässigt tillräckligt bärkraftiga. Det är viktigt att varje distrikt har tillräckliga resurser för att självständigt klara alla uppgifter som är normalt förekommande; behov av

personalförstärkning över distriktsgränserna bör inte uppkomma annat än i alldeles speciella situationer. Genom att distrikten blir tillräckligt stora kan de länsgemensamma stödfunktionerna begränsas.

Samtidigt är det viktigt att distrikten inte är större än att en s.k. platt organisation kan tillämpas och att behovet av administrativa uppgifter hålls nere. Av det skälet har jag begränsat antalet understationer med operativa enheter. För att bibehålla den grundläggande strukturen har jag i stället valt att där det behövs låta närpolisorganisationen rymma en utvidgad operativ verksamhet. Det är också angeläget att undvika anonymitet och att bibehålla känslan av personligt ansvar. Personalnumerären är emellertid inte den enda betydelsefulla faktorn i fråga om lämplig storlek. Andra faktorer är verksamhetens art, personalens fördelning på underenheter, arbetsplatser och arbetstider, ledarskap, information m.m.

Den föreslagna strukturen med en indelning i åtta distrikt för basverksamheten med en basstation i varje område innebär möjligheter till avsevärda rationaliseringsvinster. Under avsnitt 14 Ekonomiska konsekvenser redovisas dessa vinster mer ingående. Redan här skall dock lyftas fram vissa viktiga konsekvenser av den ändrade organisationsstrukturen.

Först bör påpekas att en närpolisorganisation i sig medför ökade kostnader, och det i princip oberoende av hur strukturen på nästa nivå ser ut. Jag anser dock att man måste vara beredd att ta dessa ökade kostnader, men inser också att kostnaderna måste finansieras genom motsvarande besparingar på andra verksamheter. Samtidigt måste ytterligare besparingar ske till följd av statsmakternas sparkrav på polisen. Sammanfattningsvis kan den ökade årliga driftskostnaden för närpolisorganisationen uppskattas till högst 25 miljoner kronor, vartill skall läggas engångskostnader om totalt högst 21 miljoner kronor.

Det väsentliga för förslaget för nästa nivå är en minskning från nuvarande sammanlagt 19 polisdistrikt/polisområden till åtta distrikt. Detta innebär möjliga besparingar motsvarande kostnaderna för elva lednings- och förvaltningsorganisationer. Lågt räknat medför varje sådan organisation, som förut sagts, en resursförbrukning om minst 4 miljoner kronor. Om man tar hänsyn bl.a. till att det skall finnas polisoperativ verksamhet i Norrtälje och Handen uppkommer en årlig kostnadsminskning om minst 40 miljoner kronor. Till denna summa skall läggas de besparingar som uppkommer till följd av minskade lokalkostnader m.m., totalt ytterligare minst 35 miljoner kronor årligen efter avdrag av tillkommande lokalkostnader.

7.4 En eller flera förvaltningsmyndigheter i länet

Förslag:

- Länets polis inordnas i en enda förvaltningsmyndighet.
- Verksamhetsområdena i länet benämns polismästardistrikt.

Idéskissen:

Överensstämmer med förslaget om en enda förvaltningsmyndighet, dock med den skillnaden att det i andra hand föreslogs att det skall finnas sex, alternativt tre myndigheter i länet. Distriktsbenämningen diskuteras inte i Idéskissen.

Framförda synpunkter:

Frågan om det skall finnas en eller flera förvaltningsmyndigheter har tilldragits sig ett stort intresse hos dem som yttrat sig över Idéskissen. Det finns förespråkare för båda lösningarna. De fackliga organisationerna för poliserna och för den civilanställda personalen, liksom många verksamhetsansvariga chefer som inte är myndighetschefer och några polisstyrelser ställer sig bakom förslaget om en enda förvaltningsmyndighet. De flesta polisstyrelser, polischeferna samt myndighetschefernas fackliga organisationer är emot förslaget. Många förespråkar en lösning med sex myndigheter.

Skälen för förslagen:

Länen är enligt polislagen indelade i polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten i distriktet. I mitt utredningsuppdrag ligger att pröva frågan om antalet polismyndigheter i länet. Formellt sett gäller det att ta ställning till i vad mån de föreslagna nya distrikten skall utgöra polisdistrikt eller inte. I sak handlar det emellertid om i vilken förvaltningsrättslig form verksamheten i ett distrikt i princip skall bedrivas; myndighetsform eller ej. Frågan gäller därmed om länets polis skall bestå av en eller flera formellt självständiga polismyndigheter.

Huvudförslaget i Idéskissen innebär att distrikten inte skall vara polisdistrikt och att verksamheten där således inte skall ske i myndighetsform. I länet skall finnas en enda myndighet, en länspolismyndighet. I andra hand föreslogs att det skall finnas sex, alternativt tre myndigheter i länet.

Övervägandena om själva den geografiska indelningen i verksamhetsområden

görs i Idéskissen oberoende av vilken förvaltningsrättslig status som verksamheten bör ges. Det finns i och för sig kopplingar mellan frågan om den geografiska indelningen och den förvaltningsrättsliga formen för verksamheten. Dessa kopplingar är emellertid inte av det slaget att frågorna måste bedömas i ett sammanhang. Jag har därför valt att även i slutrapporten behandla dem var för sig.

Frågan under vilken förvaltningsrättslig form polisverksamheten i ett län bör bedrivas måste till att börja med ses mot bakgrund av länsstyrelsens vidgade uppgifter på polisområdet och de konsekvenser den utvecklingen haft för de lokala polismyndigheterna.

De senaste årens reformer rörande polisen har inneburit att den roll länsstyrelsen av ålder innehaft som högsta polisorgan i länet har förstärkts. Länsstyrelsen har numera det övergripande ansvaret för såväl verksamhet som ekonomi inom länets polis. Inför regeringen har länsstyrelsen ett särskilt ansvar för att länets polisresurser används på ett effektivt och rationellt sätt. Det är länsstyrelsen som beslutar om resursfördelningen inom länet och som inom vissa ramar meddelar bestämmelser för polismyndigheterna i fråga om planering, resursanvändning och uppföljning. Ytterligare steg i riktning mot en förstärkt länsstyrelseroll har tagits genom bl.a. nyligen beslutade ändringar i polisförordningen. Genom ändringarna, som trätt i kraft den 1 maj 1993, har länsstyrelsen fått utökade befogenheter när det gäller ledningen och styrningen av länets polis.

Länsstyrelsen skall sålunda bl.a. se till att länets polis är organiserad på ett ändamålsenligt sätt. Länsstyrelsen har fått befogenheter att bestämma om länets indelning i polisdistrikt och att inrätta och lägga ned polismyndigheter. Vidare beslutar länsstyrelsen om polismyndigheternas grundläggande organisation, i den mån regeringen inte har beslutat om denna. Länsstyrelsen får bestämma om organisation av funktionen vakthavande befäl och andra frågor som berör arbetsfördelningen och samverkan inom länet. Inom ramen för de mål och riktlinjer som gäller för polisverksamheten i hela landet får länsstyrelsen också bestämma de mål och riktlinjer som skall gälla för länet. Länsstyrelsen beslutar arbetsordningen för en lokal polismyndighet.

Länsstyrelsens uppgifter handhas av länsstyrelsens styrelse, av landshövdingen eller av länspolismästaren. När länspolismästaren utövar sin funktion som regional polischef, sker detta på länsstyrelsens vägnar och i dess namn. Länspolismästaren har därmed funktion både som regional polischef och som chef för en av de lokala polismyndigheterna i länet.

En konsekvens av länsstyrelsens efter hand vidgade uppgifter är att de lokala

polismyndigheternas självständiga ställning som förvaltningsmyndigheter har inskränkts. Begränsningarna i självständigheten gäller framför allt ledning och styrning på det ekonomiska och administrativa området. Verksamhetsmässigt har också skett inskränkningar genom de befogenheter som tillagts länsstyrelsen.

Även i detta perspektiv har myndighetsstatusen dock inte helt spelat ut sin roll. Den har en särskild innebörd från förvaltningsrättsliga och andra rättsliga utgångspunkter. Enligt rättsordningen har en lokal polismyndighet i egenskap av förvaltningsmyndighet egen kompetens att bl.a. självständigt fatta beslut som gäller myndighetsutövning eller som rör tillämpning av lag (jfr 11 kap. 7 § regeringsformen). Självständigheten gäller t.ex. i förvaltningsärenden om tillstånd av olika slag som en polismyndighet har att sköta eller i fråga om användningen av tvångsåtgärder. Den senare kompetensen skall dock inte förväxlas med de befogenheter att använda tvångsmedel som en polisman har enligt bl.a. rättegångsbalken och polislagen. De befogenheterna har inget med statusen som förvaltningsmyndighet att göra. Också på andra förvaltningsrättsliga områden har egenskapen av myndighet betydelse, t.ex. för tillämpningen av tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar.

Ställningen som förvaltningsmyndighet har vidare betydelse på arbetsrättens område. En lokal polismyndighet är således i regel att anse som anställnings- och arbetsgivarmyndighet för den personal som arbetar vid myndigheten.

Frågan om vi skall ha en eller flera förvaltningsmyndigheter i länet skall inte bara ses mot bakgrund av de mer allmängiltiga förutsättningar som angetts. Viktigt är också att man vid en tänkt enmyndighetslösning har klart för sig rollfördelningen mellan distrikten och länspolismyndigheten. Min utgångspunkt är att de verksamhets- och resursmässigt bärkraftiga distrikten skall ha en betydande självständighet både när man bedriver operativ polisverksamhet i allmänhet och när man fullgör myndighetsutövande uppgifter. Distrikten skall ha ett eget resultat- och budgetansvar. Länspolismyndigheten skall fastställa de övergripande målen för verksamheten och medelsramarna. Utifrån dessa förutsättningar beslutar distrikten om sina verksamhetsmål och om sin budget.

Undantag från distriktens självständighet på det operativa området kan gälla s.k. särskilda händelser, t.ex. terroristattentat, flygplanskapning, större händelser som kräver särskild samordning, t.ex. fotbolls-EM eller stora konfliktladdade demonstrationer samt brottsutredningar som hör under den regionala kriminalpolisens område.

Som förut sagts skall verksamheten i ett distrikt ledas av en chef som skall vara

polismästare. Vid varje distrikt skall finnas förtroendevalda i ett ledningsorgan, motsvarande dagens polisstyrelse.

I det följande skall jag belysa och analysera hur en enmyndighetslösning, med de förutsättningar som angetts, och ett flermyndighetsalternativ förhåller sig till varandra i andra viktiga hänseenden. Samtidigt behandlas synpunkter i saken som framförts i yttranden över Idéskissen. Jag har utgått från ett tänkt flermyndigshetsalternativ som omfattar sex förvaltningsmyndigheter enligt det alternativ härom som redovisades i Idéskissen. Däri ligger att det i nuvarande Stockholms polisdistrikt inte skall finnas fler än en förvaltningsmyndighet.

Länsstyrelsens möjligheter att leda och styra polisverksamheten i de hänseenden som statsmakterna angett förenklas och blir mer effektiv vid en enmyndighetslösning. Det säger sig självt att det för Länsstyrelsen måste vara att föredra att endast ha en myndighet att leda och styra när det gäller ekonomi, förvaltning och verksamhet. Detta i synnerhet som chefen för den myndigheten tillika är regional polischef. Länsstyrelsens uppgifter kan genom länspolismästaren ske i mer raka, direkta och enkla former. I ett flermyndighetsalternativ måste däremot ledningen och styrningen av de myndigheter där länspolismästaren inte är myndighetschef i de flesta fall utövas i indirekta och därmed mer tungrodda former.

Enmyndighetslösningen ger länspolismästaren förutsättningar att förena de regionala funktionerna och det direkta chefsskapet för myndigheten på ett sätt som innebär en både rationell och effektiv ledning av polisverksamheten i hela länet. Detta ligger i linje med syftet att ge den regionale chefen en starkare ställning inom länets polis som låg bakom statsmakternas beslut att införa länspolismästarmodellen. I en flermyndighetslösning haltar ledningsfunktionerna, eftersom länspolismästaren endast har det direkta chefsskapet för en myndighet, låt vara att det i vårt län är den utan jämförelse största myndigheten, och för de regionala funktionerna. Länspolismästaren kan i en enmyndighetsstruktur bl.a. hålla samman mål och resultatstyrningen och effektivt ingripa i ett distrikt där ledningen inte sköter sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Motsvarande gäller inte vid en flermyndighetslösning.

Från något håll har invänts att en enmyndighetslösning skulle komma att innebära en ökad centralstyrning från Länsstyrelsens sida. Länsstyrelsens styrning har inget med myndighetsstrukturen i länet att göra utan hänger samman med det ökade ansvar och de vidgade befogenheter som statsmakterna lagt på Länsstyrelsen. Lednings- och samordningsuppgifterna kommer i princip att vara desamma oavsett vilken organisatorisk lösning som väljs. Vad det handlar om är att skapa så goda förutsättningar som möjligt för Länsstyrelsen att sköta

sina uppgifter. En annan sak är att enmyndighetslösningen kommer att innebära en mer sammanhållen, och i någon mening mer central styrning, från myndighetsledningen på de områden där en sådan styrning behövs för att på ett verksamt sätt svara mot statsmakternas och Länsstyrelsens krav på polisverksamheten i länet. En sådan ordning finns det inga skäl att motsätta sig.

Länspolismästarens roll är som framgått inte densamma vid en enmyndighetslösning som i ett flermyndighetsalternativ. Finns flera förvaltningsmyndigheter, är länspolismästaren, som i dag, chef för en av dessa samtidigt som han på Länsstyrelsens vägnar har ett chefsskap för hela länets polis. Denna rollkonflikt är principiellt omstridd; när länspolismästarmodellen infördes angavs att det fanns risk för att en länspolismästare skulle kunna tänkas vilja favorisera sin egen myndighet på bekostnad av övriga polismyndigheter i länet. Denna rollkonflikt undanröjs om länet består av en enda myndighet. Länspolismästarens roll som länets polischef blir då klart uttalad, och ansvaret inför Länsstyrelsen och regeringen för verksamheten och ekonomin ligger entydigt och odelat på en myndighetschef.

I några yttranden över Idéskissen har satts i fråga om inte en enmyndighetslösning skulle innebära en för stor maktkoncentration. Man har vänt sig mot att länspolismästaren blir chef för mer än en fjärdedel av landets polisresurser.

Länspolismästaren är i dag chef för Polismyndigheten i Stockholm med drygt 4 000 anställda, varav knappt 3 200 är poliser. Denna ordning har mig veterligen aldrig satts i fråga från de utgångspunkter som angetts. Någon avgörande skillnad uppstår inte, vare sig principiellt eller rent faktiskt, med en enmyndighetslösning. Länets polis omfattar ca 6 500 anställda. Av dem är omkring 4 700 poliser. Man bör i sammanhanget också komma ihåg dels att en stor del av verksamheten i länet skall bedrivas i en decentraliserad struktur bestående av ett 60-tal närpolisområden, dels att länspolismästaren kommer att vara omgiven av åtta distriktschefer med ett långtgående självständigt ansvar för verksamheten i respektive distrikt. Påpekas kan också att länspolismästaren är direkt underställd regeringen och att landshövdingen är överordnad länspolismästaren i vissa hänseenden.

Jag kan alltså inte se att det finns något fog för invändningarna om maktkoncentration vid en enmyndighetslösning.

Sammanfattningsvis kan sägas att en förenklad och mer effektiv ledning och styrning från Länsstyrelsen i förening med en mer sammanhållen roll för länspolismästaren ger en ökad effektivitet och snabbhet i beslutsfattandet. Detta ger kortare kontakt- och beslutsvägar mellan ledningen för länets polis och distrikten

och närpolisområdena. Framförda synpunkter om att avståndet skulle öka har jag därför svårt att förstå.

Även med den indelning i åtta relativt jämnstora verksamhetsområden som jag föreslår kommer det att i vissa situationer behövas resursförstärkningar över distriktsgränserna, låt vara att behovet blir väsentligt mindre än i dag. Också på andra sätt måste distrikten samverka och samarbeta. Även om så sker i dag på en del områden, är det uppenbart att förutsättningarna för ett samarbete är enklare och smidigare, om det sker inom en och samma myndighet än om det måste ske över formella myndighetsgränser. Enligt polislagen är det länsstyrelsen som beslutar om polisförstärkning från ett polisdistrikt till ett annat. I de fall när man försökt sig på en enklare beslutsordning inom myndigheterna själva har detta klandrats av Justitieombudsmannen. Även om reglerna rörande polisförstärkning numera ändrats, finns andra formella hinder mot ett effektivt samarbete som man slipper vid en enmyndighetslösning. Detsamma gäller administrativt krångel och byråkrati av annat slag, svårigheter att hantera resursfrågor över gränserna samt inte minst avarter som innebär att man slår vakt om revir.

Länets polisväsende är stort och kräver därför oavsett myndighetsstruktur en inte obetydlig förvaltning och administration. I några yttranden har man haft föreställningar om att enmyndighetslösningen kommer att innebära en ökad förvaltning. Sex myndighetsförvaltningar och en för dem sammanhållen förvaltning vid en länsavdelning hos den myndighet där länspolismästaren finns innebär enligt de beräkningar som gjorts i utredningen att den sammanlagda förvaltningen och administrationen i länet blir större än vid en enmyndighetslösning. Möjligheterna att hålla tillbaka tendenser till att förvaltningen och administrationen skall öka är dessutom bättre med en enda förvaltningsmyndighet än med flera. En enmyndighetslösning kostar dessutom något mindre än ett flermyndighetsalternativ.

De åtta distrikt som jag föreslår att länet skall indelas i kommer att vara mer verksamhets- och resursmässigt jämnspelta än i dag. Det ligger ett särskilt värde i en sådan ordning. Den indelningen är av olika skäl dock inte möjlig vid ett flermyndighetsalternativ. Ett sådant innebär att Polismyndigheten i Stockholm kommer att bli ännu större än för närvarande. Därmed befästs den obalans som redan finns och som många anser vara olycklig för verksamheten i länet som helhet.

Det som hittills har redovisats om hur de båda alternativen förhåller sig till varandra talar enligt min mening för enmyndighetslösningen. Som tidigare berörts har myndighetsstatusen en viss betydelse i förvaltningsrättsliga hänseenden. Det finns därför skäl att här också gå igenom den saken.

neutrala i förhållande till varandra. Den förvaltningsrättsliga beslutsordningen påverkas inte av vilken myndighetslösning som väljs. Besluten kommer som nu att fattas på myndighetens vägnar av därtill behörig befattningshavare. Om behörigheten följer av ställningen som myndighetschef eller grundas på en i arbetsordning fastställd delegation spelar härvidlag inte någon roll. Den som utövar funktionen som beslutsfattare har givetvis samma ansvar ändå.

I fråga om tillämpningen av tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar skall följande sägas. Handlingar som i dag utväxlas mellan polismyndigheterna i länet, och i hela landet för den delen, blir i regel allmänna handlingar. Därav följer att de blir underkastade de regler som knyter sig till offentlighetsprincipen. Om länets polis omfattar en enda förvaltningsmyndighet, kan motsvarande handlingar som hanteras inom den myndigheten i princip komma att bli allmänna handlingar först när de expedieras från myndigheten. Inom ramen för de regler som finns i tryckfrihetsförordningen om organ inom en myndighetsorganisation som uppträder självständigt i förhållande till varandra (2 kap. 8 §) är det enligt min uppfattning säkerställt att systemet med allmänna handlingar kan vidmakthållas i den utsträckning som skulle gälla vid ett flermyndighetsalternativ. Denna uppfattning vinner stöd av en av Regeringsrätten nyligen meddelad dom rörande en handling som utväxlats mellan olika organ inom Polismyndigheten i Stockholm. Regeringsrätten fann att handlingen var att anse som allmän handling. För att säkerställa att beslut om utlämnande av allmänna handlingar på myndighetens vägnar kan meddelas på distriktsnivå bör särskilda bestämmelser härom tas in i myndighetens arbetsordning.

Jag kan således inte finna att det skulle föreligga några förvaltningsrättsliga skäl som lägger hinder i vägen för en enmyndighetslösning.

Det finns också andra aspekter på enmyndighetslösningen som förtjänar att nämnas och som talar för denna lösning.

Med en enda förvaltningsmyndighet följer att det kommer att finnas en arbetsgivarmyndighet för de anställda vid länets polis. Både från ett arbetsgivarperspektiv och för de anställda innebär detta fördelar. Med en arbetsgivarmyndighet skapas bättre förutsättningar för en gemensam och sammanhållen personalpolitik. Arbetsgivaren kan på ett kompetent och enhetligt sätt hantera de många gånger komplicerade arbetsrättsliga frågorna och i mer svårhanterliga förhandlingssituationer företräda arbetsgivarintresset med kraft och skicklighet. Att arbetsgivarparten är väl företrädd måste uppfattas som en fördel även för de fackliga organisationerna.

Även hanteringen av chefsplanering, chefsutveckling och chefsrotation vinner på att hållas samman av en arbetsgivarmyndighet. På dessa områden finns det i dag brister.

Hanteringen av personalfrågor främjas av att all personal är anställd vid samma myndighet. Därmed underlättas bl.a. rörligheten för personalen vid länets polis.

Med en enmyndighetslösning skapas förutsättningar för en enhetlig utveckling på de teknik- och materielområden där en sådan är nödvändig. Det gäller framför allt på ADB-området och på kommunikationsområdet. Större investeringar och upphandling av utrustning och annan materiel till länets polis kan skötas kostnadseffektivt och på ett för verksamheten mer ändamålsenligt sätt.

Det anförda innebär att övervägande skäl talar för att länets polis bör omfatta endast en förvaltningsmyndighet. Avgörande steg i riktning mot en enmyndighetslösning har egentligen redan tagits genom införandet av länspolismästarmodellen och genom de befogenheter och uppgifter som statsmakterna har lagt på Länsstyrelsen. Mot den bakgrunden framstår det närmast som enbart symboliskt att polisverksamheten i distrikten drivs i former av flera formellt självständiga förvaltningsmyndigheter. I det läget, och med de fördelar som står att vinna med att ta steget fullt ut mot en enmyndighetsstruktur, finns det inte någon anledning att nu dröja med att genomföra en sådan ordning. Jag föreslår alltså att länets polis inordnas i en enda förvaltningsmyndighet.

Inom några andra statliga förvaltningar har man på länsplanet för övrigt redan gått från flermyndighetsindelningar till länsmyndigheter; den ordningen har införts i fråga om skatteförvaltningen och kronofogdemyndigheterna. I regeringskansliet övervägs för närvarande ett förslag från Åklagarutredningen -90 om att samtliga åklagarmyndigheter inom en region läggs samman till en enda myndighet. När det gäller polisen har inom andra län lagts fram förslag om en enmyndighetsstruktur.

Att man genom en enmyndighetslösning skapar goda förutsättningar för att effektivt leda och styra verksamheten inom länets polis är inte minst viktigt med tanke på de förändringar i arbetssätt och organisation som nu förestår. Det är sannolikt en väsentlig förutsättning för att kunna genomföra förändringarna på ett bra sätt.

Eftersom verksamheten i distrikten inte skall bedrivas i myndighetsform, kan som tidigare sagts begreppet polisdistrikt inte användas. Med den indelning som jag föreslår utgör i stället länet ett polisdistrikt. En benämning med ordet område har jag förut tagit avstånd från. Jag anser att en beteckning med uttrycket

distrikt är att föredra. Med förebild från tidigare begreppsbildningar inom svenskt polisväsende föreslår jag att verksamhetsområdena kallas polismästardistrikt.

Den organisationsmodell som jag förespråkar framgår av bilaga 2.

Att inordna polisverksamheten i länet under en förvaltningsmyndighet innebär givetvis att det finns åtskilliga anknytande frågor som samtidigt måste lösas. Det gäller bl.a. att entydigt klargöra den lokala självständigheten och uppgifts- och rollfördelningen mellan länsstyrelsen, länspolismyndigheten, distriktsorganisationen och närpolisorganisationen. De frågorna berörs på skilda ställen i denna slutrapport, och jag ser det som en viktig uppgift för Länsstyrelsen att se till att en preliminär arbetsordning för de områden som angetts läggs fast så snart som möjligt.

En annan fråga som aktualiseras när länets polis inordnas i en enda förvaltningsmyndighet gäller medborgarinflytandet. Den saken behandlas längre fram i avsnitt 12 Medborgarinflytandet.

Länets polis utgör en stor organisation. Storleken påverkas inte av om verksamheten i distrikten sker i myndighetsform eller om den hålls samman i en enda förvaltningsmyndighet. I en stor organisation är det särskilt viktigt att ägna omsorg och slå vakt om samhörighet och "vi-känsla" hos de anställda. Det finns som jag ser det goda förutsättningar för att utveckla samhörighet genom närpolisorganisationen. Länspolismyndigheten bör ta vara på detta och aktivt verka för, uppmuntra och främja åtgärder som stärker samhörighet och traditioner inom Stockholms läns polis. Den organisatoriska hemmahörigheten bör t.ex. med fördel kunna anges på de polismålade bilarna.

Med tanke på det särskilda intresse som myndighetsfrågan väckt hos många redovisades i Idéskissen ett par alternativ till en enmyndighetslösning inom ramen för den föreslagna indelningen i åtta geografiska verksamhetsområden. I andra hand föreslogs sålunda att det skall finnas sex, alternativt tre myndigheter i länet.

Mot bakgrund av de redovisade övervägandena om enmyndighetslösning har jag inte funnit skäl att i denna slutrapport föreslå någon andrahandslösning.

7.5 Förfarandet vid myndighetsombildningen

Länsstyrelsen beslutar som förut sagts om länets indelning i polisdistrikt. Närmare regler om hur en indelningsändring skall gå till finns i förordningen (1993:967) om förfarandet vid förändring av indelningen i polisdistrikt inom ett

län (förfarandeförordningen). Förordningen har trätt i kraft den 1 september 1993.

Reglerna innebär i korthet att länsstyrelsen vid förändring av polisdistriktsindelningen skall besluta vilken eller vilka av de berörda polismyndigheterna som skall upphöra och om att inrätta en eller flera nya myndigheter. Länsstyrelsen bestämmer namn på polisdistrikt. Polismyndigheten har motsvarande namn som polisdistriktet.

De strukturella och organisatoriska förändringar som jag föreslår bör på det område som nu är aktuellt genomföras på följande sätt. Länsstyrelsen beslutar att länet skall omfatta ett polisdistrikt med namnet Stockholms läns polisdistrikt. De nuvarande tolv polismyndigheterna skall samtliga upphöra. Samtidigt inrättas en ny polismyndighet, Polismyndigheten i Stockholms län. Ett alternativ till detta förfarande skulle naturligtvis kunna vara att besluta att alla nuvarande myndigheter inte skall upphöra, utan att låta den största myndigheten finnas kvar och med utgångspunkt i den skapa den nya polismyndigheten. Ett sådant förfarande skulle i och för sig förenkla ett genomförande, men samtidigt innebära att de anställda vid länets polis skulle komma att behandlas olika. Jag vill därför inte rekommendera ett sådant alternativ.

Innan inrättandet av den nya polismyndigheten har genomförts, måste beslut i andra organisatoriska och administrativa frågor även fattas. Det gäller bl.a. indelningen i polismästardistrikt. Enligt polisförordningen är det länsstyrelsen som beslutar om en polismyndighets grundläggande organisation och om polismyndighetens arbetsordning. Som ett utflöde av dessa befogenheter, i förening med det bemyndigande som länsstyrelsen har enligt förfarandeförordningen att bl.a. meddela föreskrifter av administrativ natur som behövs i samband med en förändrad distriktsindelning, är det en uppgift för Länsstyrelsen att bestämma om indelningen i polismästardistrikt.

Redan i samband med att myndighetsombildningen m.m. beslutas bör Länsstyrelsen fatta ett principbeslut om att polismästardistrikten skall delas in i närpolisområden och därvid ange grunderna för en sådan indelning. Efter förslag från de nuvarande polismyndigheterna bör Länsstyrelsen sedan, innan den nya organisationen genomförs, besluta om distriktens indelning i närpolisområden.

Att beslut i dessa organisatoriska frågor fattas så tidigt som möjligt är av central betydelse för att på ett bra sätt kunna hantera personalfrågorna, bl.a. när det gäller de anställdas organisatoriska inplacering vid länets polis, och därigenom för att få igång verksamheten i den nya organisationen.

Med stöd av de bemyndiganden som Länsstyrelsen har enligt förfarandeförordningen kan styrelsen fatta flertalet av de beslut som annars skulle ha ankommit på den nya myndighetens ledning. Bemyndigandet gäller dock inte att inrätta de förtroendemannaorgan som skall finnas i ledningen för polismästardistrikten (se avsnitt 12). Man kan därför behöva tillämpa en ordning som innebär att den nya myndigheten inrättas i två steg. Ett första steg bör vara att redan under våren 1994 tillskapa den nya myndighetens ledning för att bl.a. bestämma om polisnämnder i de blivande polismästardistrikten så att dessa nämnder kan träda i funktion när den nya organisationen skall träda i kraft.

Vid den nya polismyndigheten inrättar Länsstyrelsen tjänster motsvarande dem som upphör vid de nuvarande myndigheterna i länet. Härvid gäller dock enligt förfarandeförordningen att inte fler tjänster får inrättas än som ryms inom de ekonomiska ramar som finns. En nyinrättad tjänst får utan ledigkungörande tillsättas första gången med den som före förändringen haft en tjänst vid den polismyndighet som upphör. Den här ordningen innebär - om man bortser från besparingskraven - att i princip samtliga anställda vid länets polis kommer att erbjudas anställning vid den nya polismyndigheten.

Förfarandet kan göras enkelt och smidigt, och det är nödvändigt med tanke på det stora antalet anställda. Tillsättningsproceduren skall i första hand ta sikte på tjänster, dvs. att ge personalen en ny anställning med en organisatorisk inplacering i den nya myndigheten. Det är knappast möjligt och inte heller lämpligt att i alla lägen samtidigt bestämma vilken funktion som följer med en anställning. Detta gäller i synnerhet i fråga om chefsfunktioner på olika nivåer. Att bestämma detta bör inte ske på samma schematiska sätt som vid en anställning.

Min inriktning är att myndighetsombildningen skall genomföras per den 1 juli 1994. För att Länsstyrelsen skall ha rimliga möjligheter att hinna hantera personalfrågorna måste Länsstyrelsen påbörja tillsättningsförfarandet hösten 1993.

8 REGIONAL VERKSAMHET

Förslag:

- Regional verksamhet skall finnas även i en ny organisation för länets polis. Utöver själva myndighetsledningen skall det finnas en polisoperativ avdelning och en förvaltningsavdelning.

- Den regionala verksamheten skall omfatta trafikövervakning, sjöpolis, hundverksamhet, länskommunikationscentral, polisrytteri, piket, nationell insatsstyrka, försvarsplanering, kriminalpolisverksamhet, förvaltningsuppgifter, delgivningsverksamhet och interna utredningar. Transportpolisen skall däremot inte vara regional.

- Den renodlat regionala verksamheten leds direkt av länspolismästaren. I fråga om de funktioner som är lokalt placerade sker dock endast indirekt regional ledning.

Idéskissen:

Överensstämmer i stort med förslaget.

Framförda synpunkter:

Kritik har framförts från flera håll att Idéskissens föreslagna regionala resurser såväl funktionsmässigt som personalmässigt är för stora. De synpunkter som i övrigt framförts redovisas under respektive verksamhetsområden.

Skälen för förslagen:

8.1 Allmänt

De verksamhetsmässiga och strukturella förändringar som har föreslagits i det föregående innebär bl.a. att principen om ett sammanhållet territoriellt ansvar för polisverksamheten i polismästardistrikten skall upprätthållas så långt det är möjligt. Denna grundsats kan dock inte upprätthållas fullt ut. Regional verksamhet behövs också.

Verksamhet som bedrivs regionalt skall i princip ha hela länet som verksamhetsområde. Utöver en sådan renodlad regional verksamhet förekommer annat som brukar hänföras till regional verksamhet. Hit hör lokalt placerade funktioner vars verksamhet omfattar fler än ett distrikt och som endast indirekt, dvs. i första hand genom föreskrifter, leds av länspolismästaren. Jag har behållit denna definition på vad som är att anse som regional verksamhet.

Den regionala operativa verksamheten i länet bör först och främst begränsas till sådana områden där starka intressen påkallar särskilda insatser. Verksamhet som berör flera distrikt, verksamhet som inte kan bedrivas effektivt på annat sätt, verksamhet av mycket specialiserad art och verksamhet av utpräglat stödjande karaktär kan också behöva bedrivas i form av regionala funktioner. Även förvaltningsuppgifter bör skötas regionalt, om man därigenom kan åstadkomma en mer kostnadseffektiv verksamhet.

Att vissa funktioner är regionala motiveras alltså i princip av verksamhetens art. I dag behövs regional verksamhet bl.a. på grund av att många av de nuvarande polismyndigheterna är för små för att kunna bära väl fungerande funktioner inom alla områden. Genom den föreslagna indelningen i distrikt förändras förutsättningarna till en del. Distriktsorganisationen kommer att kunna sköta alla normalt förekommande polisiära uppgifter. Den regionala verksamheten kan därmed i princip inriktas på att bli mer av en specialistfunktion. Av detta följer inte att verksamheten sammantaget kan bli resursmässigt mindre jämfört med motsvarande verksamhet i dag. Den regionala verksamheten får däremot en delvis ny inriktning innefattande bl.a. att vara mer stödjande och i vissa avseenden samordnande.

Den regionala verksamheten bör ta sikte på både operativa funktioner och förvaltningsuppgifter. Den operativa delen bör omfatta såväl utredande som övervakande verksamhet. Med det synsätt på behovet av regional operativ verksamhet som redovisats har jag stannat för att regionala funktioner bör finnas inom följande områden: trafikövervakning, sjöpolis, hundverksamhet, länskommunikationscentral, polisrytteri, piketverksamhet, nationell insatsstyrka, försvarsplanering och kriminalpolisverksamhet.

De regionala funktionerna bör i princip sortera direkt under länspolismästaren. Detta hindrar självfallet inte att personal med renodlat regionala uppgifter kan stationeras på flera platser i länet, om det är fördelaktigt från verksamhetssynpunkt eller starka regionalpolitiska skäl talar för en sådan lösning. Även i sådana fall är det emellertid viktigt att den regionala personalen lyder direkt under länspolismästaren och inte under polischefen i ett distrikt. Det sagda gäller dock inte de funktioner där länspolismästaren i princip bara skall utöva en indirekt

ledning. I likhet med vad som gäller i dag förutsätts en sådan ledning i fråga om sjöpolisen och hundverksamheten.

Eftersom inriktningen är att göra besparingar inom de administrativa funktionerna, är det som sagts naturligt att man genom en regional förvaltningsfunktion så långt möjligt avlastar distriktsorganisationen sådana förvaltande uppgifter som kan skötas med sammantaget lägre resurser än på distriktsnivå. Så sker redan i dag till viss del i den nuvarande länsavdelningen vid Polismyndigheten i Stockholm och genom den service som lämnas av Förvaltningskontoret vid Rikspolisstyrelsen.

De regionala funktionerna skall organisatoriskt indelas i en polisoperativ avdelning och en förvaltningsavdelning.

Även verksamheten i de regionala funktionerna skall bedrivas utifrån ett problemorienterat synsätt. De kunskaper och erfarenheter som byggs upp i de regionala funktionerna skall i största möjliga utsträckning föras ut till den lokala polisverksamheten och utgöra underlag för deras verksamhet.

I det följande redovisas område för område mina förslag rörande de regionala funktionerna.

8.2 Regional ledning

8.2.1 Länsmyndighetens ledning

Polismyndigheten leds av länspolismästaren och polisstyrelsen. Länspolismästaren bör ha ett kansli i vilket ingår bl.a. funktioner för presstjänsten och länspolismästarens adjutant. Där bör också placeras den funktion för internationella frågor som måste finnas vid landets största polismyndighet.

Den polisoperativa avdelningen och förvaltningsavdelningen skall sortera direkt under länspolismästaren. Varje avdelning skall ledas av en polismästare.

Min strävan är att ledningsorganisationen skall vara så liten som möjligt. Några särskilda befattningar som biträdande chefer behövs inte. Jag ser i den nya organisationen därför inte något egentligt behov av en tjänst som biträdande länspolismästare. När den nuvarande innehavaren av tjänsten slutar, bör tjänsten dras in.

8.2.2 Interna utredningar

Även i en organisation som den föreslagna med endast en myndighet i länet måste det finnas en särskild enhet för interna utredningar rörande fel eller försummelser i tjänsten av anställda inom länets polis. Denna skall organisatoriskt vara fristående direkt under länspolismästaren och således inte ingå vare sig i den operativa avdelningen eller i förvaltningsavdelningen.

Enhetens arbetsuppgifter föreslås oförändrade varför jag inte finner skäl till ändrad bemanning. Detta innebär elva poliser jämte civilanställd personal.

8.3 Polisoperativ avdelning

8.3.1 Trafikövervakningsverksamhet

Förslag:

- Ansvaret för trafikövervakningen i länet skall i princip ligga på polismästardistrikten.

- En regional trafikenhet skall finnas för eskorttjänsten vid statsbesök m.m. och för övervakningen av den tunga/yrkesmässiga trafiken.

- Den regionala enhetens chef skall ha samordningsansvar mellan sin enhet och distrikten i länet samt med trafikövervakande enheter i angränsande län.

- Den regionala enhetens chef skall samordna polisens trafiksäkerhetsarbete med övriga regionala organisationer på trafiksäkerhetsområdet.

Idéskissen:

Överensstämmer med förslaget med undantag för den sista strecksatsen som är ny.

Framförda synpunkter:

Den nuvarande trafikenheten förordar att den skall vara kvar i dagens organisation. Svenska Polisförbundets avdelning i Stockholm anser att även farligt gods och flygande inspektion bör ingå i den framtida regionala trafikenhetens arbete. Chefen för ordningsavdelningen i Stockholm framhåller att det är viktigt att ansvarsfördelningen mellan de olika trafikövervakande enheterna klart fastställs.

Skälen för förslagen:

Trafikövervakning bedrivs för närvarande dels av den regionala enhet som finns för Stockholms län och som organisatoriskt tillhör Polismyndigheten i Stockholm, dels ute i de övriga polisdistrikten i länet.

Trafikövervakning där det behövs specialkompetens utförs till största delen vid den regionala enheten men även vid de mindre trafikgrupperna i Södertälje, Huddinge, Handen, Nacka, Solna och Täby. Till denna övervakning hör hastighetsövervakning med radar, patrullering med mc, vägning av tunga fordon, s.k. flygande inspektion m.m. I övriga distrikt finns trafikutbildad personal som kan utföra t.ex. flygande inspektion även om man inte har någon egen trafikgrupp. I alla distrikt finns en trafikansvarig för kontakten med väghållare och andra trafiksäkerhetsintressenter.

Annan trafikövervakning bl.a. kontroll av förares behörighet, nykterhet och trafikbeteende skall utföras av alla poliser i yttre tjänst. Detta görs också, dock inte i den utsträckning som borde ske.

Samordningsansvaret för trafikövervakningen i länet ligger på chefen för den regionala enheten.

Förutom trafikövervakning ansvarar den regionala enheten för eskorter vid statsbesök och officiella ministerbesök. Denna verksamhet har ökat och omfattar i dag inte endast statsbesök och officiella ministerbesök utan även åtskilligt av s.k. vägvisning av prominenta gäster. Eskorttjänsten sköts skickligt, och den håller hög nivå även vid en internationell jämförelse.

Den regionala enheten har vidare ansvaret för den regionala utbildningen av trafikpolispersonal och den praktiska trafikutbildningen av polisaspiranterna.

Vid den regionala enheten finns en speciell grupp för övervakning och utredning av brott i samband med tung och yrkesmässig trafik. En speciell satsning görs för närvarande mot den ekonomiska brottslighet som finns inom detta område.

Den nuvarande trafikövervakningens organisation gäller sedan år 1984. Ett missnöje har under åren därefter utbrett sig i polisdistrikten i länet, där man inte tycker sig få den hjälp man anser sig ha rätt till från den regionala organisationen. Polismästarna och polisområdescheferna anser dessutom att de bör ha totalansvaret inom sitt geografiska område.

distrikten. En regional trafikenhet kan dock inte undvaras. Den behövs framför allt för att klara den eskorttjänst som de många statsbesöken och de officiella ministerbesöken kräver. De uppgifterna bör hållas samman i länet och därför skötas regionalt. Den regionala enheten bör ha resurser för att klara de normala statsbesöken och för att kunna hantera två statsbesök samtidigt. Vid extra ordinär belastning får resurser tas i anspråk från distrikten. Den typ av mindre eskorter som mer har karaktär av vägvisning måste i framtiden kunna utföras av andra än trafikpolisutbildade specialister.

Förutom eskorttjänsten bör den regionala trafikenheten tas i anspråk för övervakning på länets huvudvägnät. Det handlar här om att ha hand om trafikövervakning som går genom flera distrikt. Övervakning på huvudvägnätet innebär att man biträder distrikten med övervakning på de vägar i länet som har vägnummer understigande 500 enligt Vägverkets förteckning.

Trafikpolisutredningen (SOU 1992:81) föreslog att det skulle finnas en regional trafikpolisresurs i varje län. Detta intresse tillgodoses genom mitt förslag. Samtidigt måste man komma ihåg att de nya distrikten i Stockholms län resursmässigt blir bland de största i landet och till och med större än vissa län. De kommer att ha resurser för att klara trafikövervakningen. Med tanke på detta behöver inte den regionala trafikenhetens resurser vara särskilt stora.

Distriktscheferna ges i framtiden goda möjligheter att inom sina distrikt verka för trafiksäkerheten i nära samarbete med närpolischeferna. Särskilda resurser bör avsättas för denna uppgift. Det är samtidigt viktigt att varje polis i enlighet med Trafikpolisutredningens förslag i större utsträckning än hittills tar del i trafikövervakningen och inte lämnar över detta arbete till specialisterna. Det samarbete som för närvarande finns mellan de nuvarande polismyndigheterna i länet skall givetvis föras vidare och utvecklas i den nya distriktsorganisationen.

Det är viktigt att den föreslagna förändringen inte får till följd att kompetensen när det gäller trafikövervakningen sänks. Vidareutbildningen bör därför bibehållas på nuvarande nivå med grundläggande trafikpoliskurs samt årlig repetitionsutbildning. Min uppfattning är dock att utbildningen kan planeras på en regional utbildningsenhet och att sedan de olika enheterna ställer lämpliga experter till förfogande för att genomföra utbildningen. Utbildning för flygande inspektion bör ske så att denna kompetens finns på både regional nivå och på distriktsnivå. Ansvaret för den praktiska trafikutbildningen av polisaspiranterna bör ligga på distriktscheferna.

I den regionala enheten bör även en grupp trafikpoliser ingå som stöd för

distriktens övervakning av den tunga och yrkesmässiga trafiken, eftersom denna övervakning kräver specialkompetens. Denna grupp bör även särskilt medverka vid övervakningen av transporter av farligt gods.

Även i framtiden bör det finnas utrymme för speciella satsningar, för längre eller kortare tid, vilka beslutas av länspolismästaren. Exempel på sådana satsningar kan vara samarbete med den regionala ekonomiska roteln för att komma till rätta med s.k. svart taxiverksamhet.

Den föreslagna regionala trafikenheten blir personellt mindre än den nuvarande. Enligt gjorda beräkningar kommer det att behövas cirka 85 poliser jämte civilanställd personal för att klara de arbetsuppgifter som enheten enligt mitt förslag skall ha hand om.

8.3.2 Sjöpolisverksamhet

Förslag:

- Polisbåtarna och personalen skall, i likhet med vad som för närvarande gäller, vara lokalt placerade. Den direkta ledningen av verksamheten utövas av distriktschefen.

- Seglationstider och jourtäckning planeras regionalt.

- Samverkan mellan polisen och Kustbevakningen skall skötas regionalt av en särskild sambandsman.

Idéskissen:

Överensstämmer i huvudsak med förslaget.

Framförda synpunkter:

Polismyndigheten i Stockholm har förordat att sjöpolisen bör vara renodlat regional. Detta bl.a. för att slippa delat ansvar.

Skälen för förslagen:

Sjöpoliser och båtar (sjögrupper) finns för närvarade i Stockholms, Täby, Handens, Nacka och Norrtälje polisdistrikt. Varje distrikt har en polisbåt utom Stockholm som har tre, varav en civil snabbgående båt.

Sjögruppernas patrulleringsområden sammanfaller inte helt med polisdistriktens gränser. Bl.a. därför betraktas verksamheten som regional. Detta trots att den operativa ledningen åvilar den lokala polismyndighetens chef. Denne har även att bemanna båten med polispersonal från sin egen myndighet. Ekonomiska resurser för verksamheten avsätts vid fördelningen av länets budget.

Länspolismästaren har utfärdat regionala föreskrifter om seglationsperioder, bemanning och turlistornas jourtäckning.

Varje sjögruppschef har ett ansvar för samverkan med Kustbevakningen. Chefen för sjögruppen i Stockholm har härutöver ett regionalt samordningsansvar för denna samverkan.

I likhet med Sjöpolisutredningen (SOU 1992:51) har jag kommit fram till att den nuvarande ordningen i huvudsak är ändamålsenlig. Sjöpolisverksamheten bör således fortsatt vara en lokalt placerad resurs. Sjögrupper bör finnas i distrikt 1 (3 båtar), distrikt 4 (2 båtar), distrikt 6 (1 båt) och distrikt 7 (1 båt). I distrikt med flera båtar skall det ankomma på distriktsledningen att bestämma var båtarna skall vara stationerade och deras patrulleringsområden. Det arbete som sjögrupperna bedriver är till sin karaktär av samma slag som det polisarbete som bedrivs i distriktsorganisationen. Sjöpoliserna bör närmast ses som skärgårdens närpoliser. Verksamheten bör inriktas på ett problemorienterat arbetssätt i så stor utsträckning som möjligt.

Sjöpolisernas patrulleringsområden kommer att i stort sett sammanfalla med gränserna i den nya distriktsorganisationen, om man bortser från det övervakningsområde som sjöpolisen i Stockholm har i Mälaren. Egentligen skulle man därför kunna betrakta verksamheten som en helt lokal funktion inom respektive distrikt. Med hänsyn till den regionala planering som jag även fortsättningsvis bedömer vara nödvändig i fråga om seglationstider och jourtäckning och med hänsyn till behovet av en länsgemensam samverkan med Kustbevakningen bör dock sjöpolisverksamheten även i den nya organisationen definitionsmässigt betraktas som regional.

Omfattningen av sjöpolisverksamheten skall styras av det lokala behovet av polisverksamhet främst på öar utan landförbindelse och behovet av övervakning till sjöss. Kan ett uppdrag lösas landvägen på ett för verksamheten lika effektivt men billigare sätt, bör man inte i första hand ta i anspråk sjöpolisen. Enbart det förhållandet att man har dyrbar utrustning innebär inte att den måste brukas dygnet runt om behoven inte finns.

Sjöpolispersonalen bör i likhet med övriga ordningspoliser göra långtgående

förstahandsåtgärder vid brott och även slutföra enklare utredningar och i övrigt ha hand om utredningar inom sitt specialområde, sjölagstiftningen.

Det behövs en sambandsfunktion mellan länets sjöpolis och Kustbevakningen. Den bör vara fristående från sjögrupperna, då den i regel kommer att behandla frågor som berör flera sjöpolisenheter. I sambandsfunktionen bör också ligga att planlägga större sjöpolisiära insatser, såsom vid Vattenfestivalen och Roslagsloppet, samt att medverka vid planläggning av regional sjöpolisutbildning. Sambandsfunktion bör placeras direkt under länspolismästaren.

Sjöpolisenheterna förutsätts personalmässigt bli i stort sett oförändrade.

8.3.3 Hundverksamhet

Förslag:

- Hundverksamheten skall bedrivas i distrikten, och den skall utveckla ett problemorienterat arbetssätt.

- Hundförarnas tillgänglighet, större kommenderingar och hundträning planeras regionalt.

Idéskissen:

Överensstämmer i stort med förslaget.

Framförda synpunkter:

Från bl.a. Polismyndigheten i Stockholm har framhållits att en sammanhållen grupp hundförare måste finnas i de centrala delarna av Stockholm.

Skälen för förslagen:

Hundar finns i dag vid polismyndigheterna i Norrtälje, Täby, Märsta, Solna, Huddinge, Handen, Södertälje och Stockholm. Vid hundgruppen i Stockholm finns även bombhundar. Hundverksamheten betraktas i dag som regional på grund av den gemensamma planering av turlistor, semestrar och hundträning som görs och på grund av att hundarna är en gemensam distriktsövergripande resurs vid större händelser. Hundtjänsten bedrivs dock i första hand lokalt i de distrikt där hundar placerats.

Hundförarna i Stockholm bildar en egen enhet, och de tjänstgör oftast två och

två tillsammans. De är indelade i grupper med eget hundbefäl. I övriga länet patrullerar hundförarna tillsammans med en kollega som inte är hundförare, och de tjänstgör i regel tillsammans med ett visst arbetslag.

Uppfattningarna om hur hundarna skall användas skiljer sig till viss del mellan Polismyndigheten i Stockholm och myndigheterna i länet i övrigt. Exempelvis tränas hundarna utanför Stockholm i att söka narkotika, medan man inte gör detta i Stockholm.

Hundverksamheten är i dag i stort sett händelsestyrd.

Polisens hundar bör även framdeles vara en lokalt placerad resurs. I likhet med vad som gäller i dag skall det dock ske en regional planering. Den bör ta sikte på hundförarnas tillgänglighet, större kommenderingar och hundträning. Hundverksamheten skall därmed fortsatt betraktas som regional.

Det skall finnas hundar i samtliga polismästardistrikt. Som Polismyndigheten i Stockholm anfört måste det finnas en något större grupp med hundförare och hundar för de centrala delarna av Stockholm där även bombhundarna bör placeras. Jag tar emellertid här inte ställning till hur det befintliga antalet hundar skall fördelas i distrikten, då jag anser att den frågan måste prövas under genomförandet av omorganisationen och efter analys och utvärdering av behoven i den nya distriktsorganisationen. Den framtida hundverksamheten bör planeras så att hundförarna patrullerar tillsammans med en annan polis som inte har tjänstehund. Detta innebär att man kan få dubbelt så många patruller. Genom en sådan ordning får man dessutom en naturlig rekryteringsbas för nya hundförare.

Hundträningen bör ske på högst två platser i länet och planeras och genomföras av det regionala hundbefälet och av ett antal instruktörer. Härigenom kan man i länet få en gemensam syn på träning och utnyttjande av länets polishundar.

Det finns givetvis inget som hindrar att något distrikt anskaffar fler hundar än som ryms inom den ram som gäller. En sådan anskaffning får dock ske på distriktets egen budget.

8.3.4 Länskommunikationscentralen

Förslag:

- Kommunikationscentralen i distrikt 1 skall fungera även som länskommunikationscentral.

Idéskissen:

Överensstämmer i sak med förslaget.

Framförda synpunkter:

Chefen för ordningsavdelningen vid Polismyndigheten i Stockholm önskar i sitt yttrande en ordentlig utredning kring länskommunikationscentralens kommande verksamhet och övriga sambandsfrågor. Polisområdescheferna klagar över den dualism som finns i arbetsledningen mellan vakthavande befäl i polisområdena och den operativa ledningen vid den nuvarande kommunikationscentralen i Stockholm.

Skälen för förslaget:

Den nuvarande kommunikationscentralen i Stockholm har i praktiken fått en roll som både lokal och regional kommunikationscentral. Härifrån leds den lokala utryckningsverksamheten i Stockholms polisdistrikt.

Mitt förslag om indelning av verksamheten för länets polis innebär att det i varje polismästardistrikt skall finnas en kommunikationscentral. Därmed kommer man ifrån den ordning med delad verksamhetsledning som i dag råder i Stockholm. Det kommer emellertid också att behövas en sammanhållen länskommunikations-central. Den bör lämpligen integreras med kommunikationscentralen i distrikt 1. Den personal som skall svara för regional ledning kan med denna lösning få daglig träning, något som är nödvändigt för att man skall ha erfarenhet att leda verksamheten bl.a. i ett större akut läge.

Chefen för den regionala ledningsfunktionen bör ha ansvaret för att effektuera en begäran från något distrikt om utnyttjande av en regional stödresurs.

Förslaget innebär att i stort sett oförändrade resurser behövs för ledning av regional verksamhet.

8.3.5 Polisrytteriet

Förslag:

- Rytteriet skall vara en regional resurs.

Idéskissens förslag:

Överensstämmer med förslaget.

Framförda synpunkter:

Farsta polisområde anser att rytteriet bör avskaffas. Kostnaderna för verksamheten står inte i proportion till nyttan. Polisrytteriet har pekat på möjligheten att det ges vidgade arbetsuppgifter.

Skälen för förslaget:

Polisrytteriet består i dag av 37 ryttare, 47 hästar samt två remontryttare som rider in nya hästar. Det är en lokal resurs vid Polismyndigheten i Stockholm. Rytteriet utnyttjas dock på begäran av andra polismyndigheter.

Arbetsuppgifterna består till stor del av övervakning och ordningshållning i samband med demonstrationer, idrottstävlingar, vaktparader m.fl. tillfällen då rytteriet är lämpligt från övervaknings- och ordningssynpunkt.

Rytteriets värde som resurs vid större ordningsstörande händelser har under utredningens gång påpekats av många ordningsbefäl som haft rollen som kommenderingschefer vid bl.a. större demonstrationer.

Polisrytteriet skall enligt min uppfattning finnas kvar. Det fyller funktioner som inte kan avvaras. Verksamheten skall vara regional, och rytteriet bör tas i anspråk för fler uppgifter än i dag. Möjligheterna att ge rytteriet ett eget problemorienterat funktionsansvar är dock begränsade. De möjligheter som ändå finns måste emellertid tas till vara. Detsamma gäller rytteriets medverkan i distrikten. Distriktsorganisationen bör planmässigt anmäla sina önskemål om medverkan av rytteriet. På grundval härav görs en regional planering. Rytteriet biträder sedan de olika distrikten med vissa deluppgifter inom den problemorienterande verksamheten. Sådana uppgifter kan bestå i att t.ex. övervaka ett fritidsområde så att de som motionerar där kan vara trygga vad gäller risken för överfall.

För den mer händelsestyrda verksamheten, t.ex. oförutsedda behov av ordningshållning, leds rytteriet av länskommunikationscentralen.

Den föreslagna enhetens personalnumerär förutsätts enligt mitt förslag bli oförändrad.

8.3.6 Piketen

Förslag:

- Piketen skall vara en regional resurs.

Idéskissen:

Överensstämmer med förslaget.

Framförda synpunkter:

Farstapolisen anser att piketverksamheten bör utföras i de lokala distrikten.

Skälen för förslaget:

Piketen (ursprungligen från franskans pique som betyder spets/pik) består för närvarande av 100 poliser. Den är en lokal resurs vid Polismyndigheten i Stockholm. Den biträder dock vid många uppdrag i hela länet på begäran från distrikten. Uppdragen består ofta av ingripanden mot farlig person eller av biträde till ordinarie distriktspersonal vid större ordningsstörande händelser.

I sakens natur ligger att mycket av tiden mellan uppdragen, när den inte har utnyttjats till utbildning, har bestått av väntan/patrullering i piketfordon.

Piketen skall i den nya organisationen för länets polis vara en regional resurs. Den regionala planeringen och ledningen bör enligt min mening genomföras så att distrikten framför önskemål om att få nyttja piketen. Detta innebär att piketen kan biträda de olika distrikten med lämpliga deluppgifter i det problemorienterade arbetet tills de kallas av länskommunikationscentralen till händelsestyrd verksamhet. Exempel på sådant arbete kan vara gruppatrullering till fots på platser där ungdomsoroligheter förekommer eller övervakningsinsatser av kortare slag där det inte är rationellt att ta ut personal på övertid för ett fåtal timmar. Vidare kan ett distrikt ha problem med narkotika på restauranger och efter upprättad handlingsplan kan piketen biträda distriktet under eget delansvar. Den väntetid som hittills funnits i avvaktan på uppdrag bör på detta vis kunna begränsas. Detta arbetssätt bör bli mera meningsfullt och effektivt än att som i dag skicka en piketpatrull om sex poliser eller fler på uppdrag som rör sådana ordningsstörningar som normalt endast kräver en vanlig ordningspatrull.

En ytterligare anledning till att piketen bör arbeta regionalt och probleminriktat är att personalen skall få lokalkännedom i hela länet inför sina akuta större upp-

drag. Det är också av vikt att framför allt gruppcheferna för piketen får god personkontakt med befälen i distrikten.

Piketens nuvarande bemanning synes vara tillräcklig.

8.3.7 Nationella insatsstyrkan

Förslag:

- Den nationella insatsstyrkan skall vara en regional resurs.

Idéskissen:

Överensstämmer med förslaget.

Framförda synpunkter:

Några synpunkter har inte framförts.

Skälen för förslaget:

Enligt 2 kap. 9 § polisförordningen skall det vid Polismyndigheten i Stockholm finnas en beredskapsstyrka för bekämpning av terroraktioner i landet. Denna styrka som går under namnet nationella insatsstyrkan fördelar sin tjänstgöring mellan hälften utbildning och hälften sidotjänst. Sidotjänsten fullgörs för närvarande vid centrala spaningsroteln och piketen.

Tjänstgöring vid piketen är enligt min mening nödvändig, då insatsstyrkan och piketen vid större insatser kommer att arbeta tillsammans. Pikettjänsten bör dock inte överstiga 50 procent av sidotjänsten. Den nationella insatsstyrkans personal måste nämligen i enlighet med vad statsmakterna angett behålla sin karaktär som "vanliga poliser".

Enhetens personalnumerär bestäms i särskild ordning av regeringen. Den är för närvarande 56 poliser jämte civilanställda.

8.3.8 Försvarsenheten

Förslag:

- Försvarsenheten skall vara regional.

- Försvarsenheten skall samordna utbildningen av beredskapspolisen.

- Försvarsenheten skall ha ett särskilt ansvar för säkerhetsskyddstjänsten vid länets polis.

Idéskissen:

Överensstämmer med förslaget utom vad gäller beredskapspolisutbildningen, vilken bör ske distriktsvis. Frågan om säkerhetsskyddstjänsten behandlades inte i Idéskissen.

Framförda synpunkter:

Försvarsenheten anser bl.a. att enheten bör svara för samordningen av beredskapspolisutbildningen i länet men att själva genomförandet av beredskapspolisutbildningen bör åligga respektive beredskapspolisledare.

Skälen för förslagen:

Försvarsenheten svarar för Polismyndighetens i Stockholm medverkan i totalförsvaret som myndighetens s.k sambandsman mellan militära och övriga totalförsvarsmyndigheter avseende incidenter och tillsyn av försvarsobjekt. Enheten svarar vidare för frågor om krigsplacering och uppskov. Man handlägger polismyndighetsärenden rörande militär övningsverksamhet och myndighetens säkerhetsfrågor.

Försvarsenheten samordnar beredskapsplanläggningen vid polismyndigheterna i länet och planerar och ansvarar för rekrytering och fördelning av beredskapspoliser i länet. Man handhar myndighetens och den regionala räddningstjänstplaneringen och svarar för signalskyddsberedskapen inom länets polis. Det senare innebär att man bl.a. utbildar och övar personal för krypterad sambandstjänst i beredskap och krig.

Försvarsenheten stödjer den lokala och regionala försvars- och vapenutbildningen. Dessutom har man nyligen fått i uppgift att svara för den regionala utbildningen av instruktörer i tjänstevapnens bruk.

Enligt min mening bör försvarsenheten ha kvar flertalet av sina uppgifter även framgent. Arbetsuppgifter som i dag är knutna till Polismyndigheten i Stockholm och som i framtiden kan utföras i de föreslagna polismästardistrikten bör dock överföras dit.

När det gäller den i Idéskissen föreslagna samordningen av utbildningen av beredskapspoliser har jag funnit att försvarsenheten bör svara för utbildningsplaner, repetitionsutbildning av beredskapspolisledare och även biträda dessa med lektionsavsnitt på områden som kräver specialistkunskap. Ansvaret för att genomföra beredskapspolisutbildningen skall dock åvila beredskapspolisledarna.

Den säkerhetsskyddstjänst som bl.a. innebär att tillse skalskyddet på polisens lokaler, förvaring i säkerhetsskåp av vissa handlingar och vapen samt att sköta personalkontrollen av blivande beredskapspoliser skall vara uppgifter för försvarsenheten.

Uppgiften att svara för planering och utbildning av instruktörer i tjänstevapnens bruk bör föras till den föreslagna regionala utbildningsfunktionen (se avsnitt 8.4.3).

Enhetens personalnumerär bör kunna minska något, eftersom en del av dess nuvarande arbetsuppgifter skall utföras i distrikten.

8.3.9 Transportpolisen

Förslag:

- Transportpolisen skall vara en lokal resurs i distrikt 1.

Idéskissen:

Transportpolisen behandlades inte i Idéskissen.

Framförda synpunkter:

Svenska Polisförbundets avdelning i Stockholm anser att transportpolisen bör vara en regional resurs, om arbetsuppgifterna utanför distrikt 1 blir omfattande.

Skälen för förslaget:

Transportpolisen inrättades våren 1993. Den är en modifierad version av den tidigare tunnelbanepolisen. Transportpolisen har sitt övervakningsområde knutet till de nuvarande polisområdena 1, 2 och 3 i Stockholm. Personalstyrkan uppgår till cirka 100 poliser samt civilanställd personal.

Arbetsuppgifterna innebär övervakning av spårbunden trafik i Stockholms innerstad med speciell tillsyn av bl.a. T-centralen. I arbetsuppgifterna ligger även

att följa de spårbundna transporterna av s.k. idrottshuliganer till och från de större idrottsevenemangen samt försvarets permissionsresor på SJ.

Transportpolisens huvuduppgifter bör även framdeles vara att svara för övervakningen av tunnelbanenätet i Stockholms innerstad och för de centra för framför allt den spårbundna trafiken som finns där, dvs. T-centralen, SJ:s centralstation och Cityterminalen. Med tanke på att ansvarsområdet således kommer att vara geografiskt avgränsat till innerstaden bör transportpolisen utgöra en resurs i polismästardistrikt 1.

Transportpolisen skall inte bara svara för allmän ordningshållning och viss kriminalpolisverksamhet utan också vara närpolis i området T-centralen, SJ:s centralstation och Cityterminalen.

Det anförda innebär att de övriga distrikten i framtiden själva skall svara för de polisiära uppgifterna i samband med spårbunden trafik i respektive distrikt.

Transportpolisens uppgifter i samband med resor till och från större idrottstävlingar, där det finns risk för allvarliga ordningsstörningar, bör fortsätta. Detta gäller även kartläggning och övervakning av personer som initierar dessa oroligheter. Omfattningen av denna verksamhet utanför det egna distriktet har enligt min mening inte den omfattningen att transportpolisen bör betraktas som en regional resurs.

Enhetens personalnumerär bör inledningsvis vara densamma som i dag. Det får senare ankomma på ledningen för distrikt 1 att besluta om resursdimensionering inom ramen för distriktets resurser.

8.3.10 Kriminalpolisverksamhet

Förslag:

- Regionala rotlar skall finnas för kriminalteknisk verksamhet samt för bekämpning av grov organiserad narkotikabrottslighet och kvalificerad ekobrottslighet.

- En underrättelserotel inrättas för övergripande insamling, bearbetning och analys av uppgifter om den grova brottsligheten samt för samordning av den kvalificerade kriminalpolisverksamheten i länet.

- En spaningsrotel inrättas med huvudsaklig inriktning mot det mest kvalificerade klientelet av kriminella, för inhämtande av underrättelser samt som

stödjande resurs till distriktsorganisationen.

Idéskissen:

- Regionala rotlar föreslogs för kriminalteknisk verksamhet, bekämpning av grov organiserad narkotikabrottslighet och kvalificerad ekobrottslighet, inklusive miljöbrott och arbetsmiljöbrott.

- En personspaningsrotel föreslogs med huvuduppgift att hålla kontroll över de grövsta brottslingarna.

- Likaså föreslogs en specialenhet för spaning och utredning av organiserad grov brottslighet och en analysenhet för övergripande analys av brottsligheten i länet.

Framförda synpunkter:

Många har tillstyrkt Idéskissens förslag om kriminalpolisverksamheten. Det gäller Svenska polisförbundet, Svenska polisförbundets polischefsförening, de flesta polisområdescheferna i Stockholm samt chefen för kriminalavdelningen i Stockholm, som dessutom förordar en regional våldsrotel.

Samtliga som redovisat synpunkter på Idéskissen ställer sig bakom förslaget om att de tre nuvarande regionala rotlarna - tekniska roteln, narkotikaroteln och ekoroteln - skall bibehållas, även om man från några håll förordar en uppdelning av narkotikaroteln på två enheter - en i norr och en i söder i länet.

Kritik har riktats mot den föreslagna specialenheten av flera polisstyrelser, polischefer samt två polisområdeschefer i Stockholm. Man hävdar att denna enhet är onödig och att dess föreslagna funktioner med fördel bör skötas lokalt. Även den föreslagna analysenheten har satts i fråga med åberopande av att analysarbete sköts bäst i distrikten.

Många är skeptiska till ett regionalt ansvar för utredning av miljöbrott och allvarliga arbetsmiljöbrott, som man anser skall utredas lokalt. Regionåklagaren ställer sig dock på denna punkt bakom Idéskissens förslag. Från många håll riktas också kritik mot en personspaningsrotel, eftersom den personkännedom som rotelns tilltänkta arbetsuppgifter grundas på, är bäst i distrikten.

Statens Invandrarverk förordar ett regionalt ansvar för grundutredningar i asylärenden och för den inre utlänningskontrollen. ST-Polisväsende Stockholm förordar motsvarande ansvar för grundutredningar.

Skälen för förslagen:

För närvarande finns för den regionala kriminalpolisverksamheten tre rotlar: tekniska roteln, narkotikaroteln och ekonomiska roteln. Dessa är organisatoriskt placerade i Stockholm och sorterar under chefen för kriminalavdelningen. Verksamhetsinriktningen inom denna organisation har varit föremål för kritik framför allt från länets övriga polismyndigheter, som anser att de inte fått tillräckligt stöd från de regionala rotlarna.

Från flera håll i svaren på Idéskissen har den föreslagna regionala analysenheten ifrågasatts, och kritikerna har sagt att analys sker bäst på distriktsnivå. Självfallet skall distrikten analysera sin verksamhet och då även brottsligheten lokalt. Det bör ske kontinuerligt och efter fastlagda rutiner. Det är dock min bestämda uppfattning att en regional verksamhet för insamling, bearbetning och analys av helheten är helt nödvändig för att få ett samlat grepp om brottsligheten i länet.

Jag har valt att använda begreppet kriminalunderrättelsetjänst som benämning på denna verksamhet. Kriminalunderrättelsetjänst används numera allt oftare i skilda sammanhang för polisens informationsbearbetning i mer strukturerad form. Den rotel som bör inrättas för detta ändamål kan således med fördel benämnas underrättelseroteln. Jag återkommer till denna rotel längre fram.

När det gäller de i Idéskissen föreslagna enheterna, specialenheten och personspaningsroteln, har jag tagit ett visst intryck av de synpunkter som framförts. Vissa delar av specialenhetens arbetsuppgifter har nu inordnats i den föreslagna underrättelseroteln.

Även med en aldrig så utvecklad personspaning inom distrikten, är det inte möjligt att vara utan en central spaningsfunktion. Jag kan därför inte ta fasta på kritiken mot den i Idéskissen föreslagna personspaningsroteln. Länets struktur och den grova brottslighetens koncentration till huvudstadsregionen gör det nödvändigt med en sammanhållen spaningsfunktion på länsnivå. Den skall bl.a. svara för att i samverkan med polismästardistrikten hålla kontroll över de mest kvalificerade kriminella som finns i länet.

Den regionala kriminalpolisverksamheten bör bedrivas under benämningen Länskriminalpolisen - "Länskrim".

Teknisk rotel

För polisverksamheten i länet är det viktigt med ett fortlöpande utvecklingsarbete inom det kriminaltekniska området. I den kriminaltekniska verksamheten

behövs en regional stödfunktion när det gäller brottsplatsundersökningar, bearbetning av inkomna spår och fingeravtryck samt kriminalteknisk fotografering. Det bör dessutom finnas ett regionalt stöd för utbildning - dock ej kriminalteknisk grundutbildning - av länets kriminaltekniker.

Roteln skall samlokaliseras med distrikt 1 och övergångsvis biträda distrikt 2 med kriminalteknisk verksamhet, eftersom man där saknar lämpliga lokaler och utrustning. Distrikten skall betala kostnaden för dessa tjänster.

Då roteln nu föreslås bli mindre till följd av distriktens tydligare självständighet även på det kriminaltekniska området, är det viktigt att rotelns kompetens verkligen tas tillvara. Det är viktigt bl.a. för att bibehålla den höga kompetens som finns för närvarande. Vidare är det viktigt med ett fördjupat samarbete med länets kriminaltekniker, vilket gynnar verksamheten både vid roteln och i distrikten.

Sedan år 1965 åligger det den regionala tekniska roteln att året runt hålla en kriminaltekniker i rikstäckande beredskap. Den uppgiften skall roteln fortsatt ha.

Rotelchefen bör svara för planering av regional kriminalteknisk beredskap, i vilken samtliga kriminaltekniker i länet bör ingå.

Rotelns personalnumerär föreslås bli 30 poliser och därutöver civilanställd personal. Detta innebär en minskning med tolv poliser.

Det finns skäl att sammanföra rotelns fingeravtrycks- och fotoverksamhet med de motsvarande funktioner som finns vid Säkerhetspolisen och vid Rikskriminalpolisens identifieringsrotel. All denna verksamhet fullgöres inom kvarteret Kronoberg i Stockholm. Möjlighet att sammanföra dessa funktioner uppstår om man bygger det s.k. teknikhuset i kvarteret Kronoberg (se avsnitt 10.2.2).

Narkotikarotel

Narkotikabekämpningen hör till de områden där starka intressen påkallar särskilda insatser. Det måste därför finnas en regional resurs för den verksamheten. Där bör organiseras verksamhet för spaning och utredning angående den grova, organiserade narkotikabrottsligheten som är spridd inte bara över, utan många gånger, utanför länet. Vidare skall roteln samordna inkomna tips och annan information samt sköta hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Dessutom bör samarbete med åklagare och tull vid s.k. kontrollerade leveranser av narkotika skötas regionalt.

Personalmässigt bör roteln vara mindre än i dag. Den stödfunktion man i dag har till länets polisdistrikt upphör, och den resurs om 17 poliser som haft dessa arbetsuppgifter fördelas i polismästardistrikten.

Eftersom dessa har ansvar för narkotikabekämpningen inom sina geografiska områden och då ju denna typ av brottslighet till sin natur ofta är förgrenad till andra distrikt, är det av särskild betydelse att samordningen fungerar väl. Denna samordning bör skötas av den regionala narkotikaroteln och innefatta distrikten, Rikskriminalpolisens narkotikarotel, Tullkriminalen samt andra myndigheter och organisationer.

Några yttranden över Idéskissen innehåller förslag om två regionala narkotikarotlar. Jag föreslår emellertid bara en sådan rotel beroende på behovet av dels samordning av inkomna tips och annan information, dels samarbete med tull och åklagare i vissa fall. För en enda rotel talar vidare tekniska och praktiska skäl i samband med hemlig teleavlyssning och teleövervakning, eftersom de tekniska installationer som behövs finns samlade på ett och samma ställe i kvarteret Kronoberg i Stockholm.

Rotelns personalnumerär föreslås bli 61 poliser jämte civilanställd personal. Detta innebär en minskning med 17 poliser.

Ekonomisk rotel

Kampen mot den ekonomiska brottsligheten är också ett område där starka samhällsintressen påkallar särskilda insatser. Av det skälet måste det finnas en regional resurs för verksamheten. Den bör ta sikte på utredning av kvalificerade ekobrott och vissa andra näraliggande brottstyper. Ansvarsområdena skall främst gälla:

- grova skattebrott
- grova borgenärsbrott
- grova bedrägerier
- övriga kvalificerade ekonomiska brott, bl.a. innefattande miljöbrott med omfattande ekonomisk vinning samt grova databrott där ADB-teknik använts för transferering i brottsligt syfte.

Verksamheten vid roteln bör i högre utsträckning än tidigare ske i samverkan med åklagarna. Roteln bör arbeta för förnyelse och utveckling i riktning mot en ökad användning av ADB-stöd samt utnyttja möjligheten att köpa utomstående tjänster för olika typer av insatser i utredningsarbetet.

Rotelns arbetsuppgifter föreslås oförändrade. Bemanningen skall därför inte ändras. Roteln tillfördes i maj 1993 tio inspektörer. Detta innebär 58 poliser jämte civilanställd personal.

Underrättelserotel

Benämningen underrättelserotel fanns inte med i Idéskissen. Jag har emellertid valt att använda det begreppet för att på ett mer heltäckande sätt ge rätt benämning på denna verksamhet.

Kriminalunderrättelsetjänst kan sägas vara en sammanfattande benämning på det förfarande som består i att inhämta, bearbeta, analysera och delge information om misstänkta företeelser, vaneförbrytare eller efterlysta personer som kan misstänkas begå grova brott. Syftet med kriminalunderrättelsetjänsten är att sammanställa denna information på ett sådant sätt att den genom beskrivningar och förklaringar skapar förståelse för orsakssammanhang och att den genom förutsägelser skapar handlingsberedskap.

I kriminalpolisarbetet - och då speciellt vid bekämpandet av den kvalificerade brottsligheten - kan det problemorienterade sättet att angripa kriminella företeelser förankras i en regional underrättelserotel med ansvar för analys och samordning.

Denna funktion skall ses mot bakgrund av det behov som finns av operativa och strategiska underrättelser för den förebyggande, uppdagande och brottsbeivrande verksamheten inom länet samt i ett nationellt och internationellt perspektiv. Jag förutser att det i framtiden kommer att inrättas motsvarigheter till denna rotel inom andra län och på central nivå.

Vid roteln skall även löpande analyser göras av om länets samlade utredningsresurser används på bästa sätt. I funktionen bör ligga att förmedla information, råd och idéer till polisverksamheten på alla nivåer.

En annan uppgift för roteln är att med utgångspunkt från slutredovisade utredningar systematisera kunskap om brott. Rotelns erfarenheter skall återföras till verksamheten i polismästardistrikten och närpolisområdena.

Underrättelseroteln bör bestå av personal med specialkompetens inom området analys samt med stor erfarenhet av utrednings- och spaningsarbete för aktuella brottstyper. Personalen bör fortlöpande följa och analysera den samlade kvalificerade brottsligheten, och då även den internationella kriminaliteten som berör länet. Dessa arbetsuppgifter ställer särskilda krav på personalen vid roteln i fråga

om språkkunskaper och kännedom om främmande länders kulturer och samhällssystem.

Vidare skall man samordna den kvalificerade utredningsverksamheten i länet för ett optimalt utredningsresultat med förbättrad uppklaring av brott som följd.

Roteln skall nära samarbeta med dels de operativa analysfunktionerna i distrikten för ett mera lokalanknutet analysarbete, dels med Rikskriminalpolisens underrättelseförfarandeenhet, den s.k. UF-enheten. Vid behov skall underrättelseroteln kunna knyta till sig externa experter såsom beteendevetare och experter på etniska frågor. Roteln bör samverka med Polishögskolans forskningsenhet, Brottsförebyggande rådet och annan expertis.

Målsättningen är att tips och information om begångna och planerade brott skall finnas tillgänglig vid roteln, liksom aktuell information om särskilt brottsaktiva personer. Vid roteln skall man samla in, bearbeta, komplettera och analysera informationen för att sedan föra ut den i organisationen.

Vidare bör roteln föra aktuell förteckning över de personer i länet som är häktade, anhållna, avvikna från anstalter eller sjukhus etc., liksom självfallet över dem som är att anse som grova vaneförbrytare. Uppgifterna skall vara lätt tillgängliga för länets personal och regelbundet distribueras till distrikt och närpolisområden där aktuella personer kan vistas.

Underrättelseroteln bör bedriva analysverksamhet med utgångspunkt från brottslighet, personkunskap samt för speciella företeelser (specialanalys).

Brottsanalys sker med utgångspunkt från brottstypen och då särskilt seriebrottslighet och annan grov brottslighet som mord, rån, bostadsinbrott, åldringsbrott, sexualbrott, förfalskningsbrott, fordons- och båtstölder samt organiserade häleribrott.

Personanalys sker med utgångspunkt från personer eller grupper av personer som är brottsbenägna inom området kvalificerade brott. Det kan vara fråga om levnads- och rörelsemönster, brottsspecialitet, modus operandi, känd kriminalitet etc.

Specialanalys sker med utgångspunkt från exceptionella fall såsom "lasermannen" och "militärligan". En sådan analysgrupp bör bara finnas vid behov och bemannas med personal vid roteln.

Den personal som i huvudsak sysslar med brottsanalys bör också vara behjälplig

vid och i förekommande fall medverka till bildande av utredningskommissioner mellan två eller flera distrikt. Detta bör ske i samband med grov organiserad eller annars allvarlig seriebrottslighet spridd i flera distrikt och med okända eller kända men inte gripna gärningsmän. Det kan vara aktuellt vid t.ex. grova rån mot penninginrättningar eller värdetransporter, avancerad fordonsbrottslighet, såsom stulna exklusiva fordon och båtar, eller annan grov organiserad eller eljest kvalificerad brottslighet.

Roteln skall inte i första hand själv svara för den spaning eller brottsutredning i övrigt som föranleds av underrättelseverksamheten. I stället överlämnas i regel underrättelserna efter analys till det eller de distrikt som närmast har att svara för detta. Då särskilda skäl föranleder det, kan en lokal utredning tas över av den regionala kriminalpolisen efter länspolismästarens beslut.

En ledningsgrupp med ansvar för underrättelseroteln och samordningsfrågor bör tillskapas redan under vintern 1994 för att under ett inledande skede förbereda och organisera verksamheten vid roteln, innan övrig personal träder i tjänst och verksamheten tar sin början. Under samma period bör rotelns personal utbildas inom sitt blivande verksamhetsområde.

I fråga om bemanningen kan inga jämförelser göras med tidigare förhållanden eftersom underrättelseroteln är ny. Det finns ett omfattande material att strukturera och analysera. Också övriga uppgifter kan sysselsätta många personer. Jag anser dock att dimensioneringen inledningsvis bör vara återhållsam. För närvarande finns bara ett fåtal med kvalifikationer för ifrågavarande uppgifter. Dessa personer bör i första hand utveckla verksamheten, innan de i senare skede skolar in ytterligare medarbetare. Dimensioneringen bör öka successivt efterhand som roteln växer in i sina uppgifter. Mot denna bakgrund föreslår jag att cirka 25 poliser jämte civilanställd personal inledningsvis avsätts för underrättelseroteln.

Roteln måste regelbundet utsättas för kritisk granskning och resultatutvärdering för att få ett mått på dess effektivitet.

Spaningsrotel

En spaningsrotel bör inrättas med i huvudsak följande arbetsuppgifter:

- personspaning, med inriktning på det mest avancerade eller belastade kriminella klientelet. Syftet skall vara att kartlägga och dokumentera de grövsta brottslingarna för att förhindra och klara upp brott

- efterspaning av personer dömda till långvariga fängelsestraff eller till sluten

psykiatrisk vård för grova brott och som avvikit och kan befaras vistas inom Stockholms län.

I svaren på Idéskissen riktades kritik mot förslaget om en personspaningsrotel. Jag gör emellertid den bedömningen att verksamheten på distrikts- och närpolisnivå behöver kompletteras med en regional resurs som är ansvarig för den spaningsverksamhet som många gånger måste bedrivas över flera polismästardistrikt. Det är dessutom från rationell resurssynpunkt inte försvarligt att bygga upp ett flertal enheter för den mest avancerade spaningsverksamheten.

Vid denna rotel bör det finnas tillgång till spaningsfordon av skilda slag, spaningstekniska hjälpmedel och framför allt särskilt utbildad och tränad personal för krävande spaningsinsatser.

Roteln skall i samverkan med distrikten hålla kontroll på de personer som begått de grövsta brotten och som bor eller vistas inom länet. Det blir fråga om ett flertal av de personer som bl.a. Rikskriminalpolisens spaningsrotel övervakar. Den roteln kan därmed avlastas dessa uppgifter.

Denna kontroll har stor betydelse för att förebygga fortsatt brottslig verksamhet. Självfallet skall distrikten själva hålla kontroll på de kriminellt belastade som bor och vistas där, men vissa av de mest avancerade brottslingarna kräver en särskild resurs. De rör sig inte sällan över hela länet och begår brott på olika platser. Det förekommer också att det inte går att fastställa inom vilket distrikt en person har sin hemvist. För dessa och för dem som bara besöker huvudstadsregionen i samband med planering eller utförande av brott bör det finnas en regional spaningsrotel.

Detsamma gäller för de personer som är dömda till långa fängelsestraff eller till sluten psykiatrisk vård för allvarliga brott och som har avvikit och kan antas uppehålla sig inom länet. Den regionala spaningsroteln bör vid sådana tillfällen ha det operativa ansvaret medan efterspaningarna sker i samverkan mellan alla berörda distrikt och andra regionala enheter, t.ex. piketen.

Spaningsroteln bör när det begärs biträda ett distrikt med s.k. observationsspaning. Behovet av observationsspaning kan uppkomma under pågående förundersökning och avse en viss misstänkt person. Spaningsroteln biträder med observationsspaning, dvs. spaning mot person då behovet av kvalificerade insatser är särskilt framträdande.

Det är viktigt att det vid spaningsroteln finns resurser för inre spaning i samband med spaningsuppdragen. Den yttre spaningen är inte effektiv, om den inte

föregås och kompletteras med en noggrann inre spaningsverksamhet. Denna skall inte förväxlas med den mer metodiska och långsiktiga verksamheten vid underrättelseroteln. Verksamheterna bör självfallet ha ett intimt samarbete. Det gäller även för narkotikarotelns motsvarighet.

Vidare skall man vid spaningsroteln svara för samordning av verkställighetsbeslut i utlänningsärenden enligt utlänningslagen (1989:529) i länet och för det databaserade utlänningsregistret i Stockholm, URIS, som bör utvidgas till att omfatta hela länet.

Jag bedömer att det krävs ett 50-tal poliser vid spaningsroteln. Rekrytering bör ske omsorgsfullt och med beaktande av att denna verksamhet ofta kräver tjänstgöring dygnet runt, i vissa fall under svåra förhållanden. Personalen bör tillhöra åldersgruppen 25-35 år och i huvudsak rekryteras från hela länet för tjänstgöring i tre- till femårsperioder. Enligt erfarenheter vid Säkerhetspolisen är detta lämpligast för sådan krävande tjänstgöring med tanke på mental uthållighet, god fysik och hög motivation.

För att kriminalpolisverksamheten på alla nivåer i länet skall kunna fungera så effektivt som möjligt är det viktigt med ett datoriserat system för brottsanmälningar, det s.k. RAR-systemet som nu byggs upp i länet. Detta bör anpassas så att informationen i systemet blir tillgänglig för den personal som behöver informationen i sin tjänst.

8.4 Förvaltningsavdelning

Förslag:

- Inom den regionala förvaltningsavdelningen skall finnas bred förvaltningskompetens för stöd till myndighetens ledning och för service inom hela regionen.

- Funktioner bör finnas för bl.a. verksamhetsplanering, personal och arbetsmiljö, utbildning och utveckling, ekonomi, rättsfrågor, information, informationsteknologi (IT) och övrig service.

- Den regionala delgivningsverksamheten inordnas i förvaltningsavdelningen.

Idéskissen:

Överensstämmer i stort med Idéskissen. Förslaget om delgivningsverksamheten är dock nytt.

Framförda synpunkter:

De som yttrat sig betonar behovet av regionala förvaltningsfunktioner för att avlasta distrikten administrativa uppgifter. En polisstyrelse ifrågasätter behovet av regionala informatörer. ST-Polisväsende Stockholm och Svenska Polisförbundets Polischefsförening framhåller att delgivningsverksamheten till viss del bör vara regional.

Skälen för förslagen:

Regionala förvaltningsuppgifter handläggs i dag huvudsakligen inom länsavdelningen vid Polismyndigheten i Stockholm. Avdelningen är indelad i ett kansli med funktioner för regional samordning, ett sekretariat för utvecklings- och projektverksamhet samt enheter för arbetsmiljö, data, ekonomi, personal, service och utveckling.

Även vid en långtgående delegering av förvaltningsansvaret inom ramen för principerna mål- och resultatstyrning, finns ett behov av kvalificerat stöd till polismyndighetens ledning i olika förvaltningsfrågor.

De nya polismästardistrikten skall svara för sin löpande förvaltning men kan behöva regionalt stöd i administrativa frågor som kräver särskild kompetens. Det innebär inte att distrikten i dessa avseenden frånhänder sig förvaltningsansvar till den regionala nivån. För vissa uppgifter bör den regionala förvaltningsavdelningen kunna erbjuda stöd och service. Infrastrukturfrågor på IT-området liksom vissa utvecklingsprogram måste hanteras regionalt.

Regionala förvaltningsresurser behövs också för att bistå Länsstyrelsen, polisstyrelsen och länspolismästaren med underlag för beslut i fråga om verksamhetsmål, anslagsfördelning och direktiv, med tjänster som avser tillsyn av distriktens verksamhet samt med löpande handläggning i frågor som undantas från distriktens ansvar.

För detta stöd och bistånd inrättas en regional förvaltningsavdelning med en kvalificerad men till antalet begränsad personal. Övergångsvis behövs en något större bemanning på grund av avdelningens uppgifter vid omstruktureringen i länet. Jag bedömer behovet i inledningsskedet till 120 årsarbetskrafter. På längre sikt bör dimensioneringen delvis styras av distriktens efterfrågan på avdelningens tjänster.

I det följande beskrivs de funktioner som bör finnas inom förvaltningsavdel-

ningen. Funktionernas organisatoriska inplacering får bestämmas av chefen för förvaltningsavdelningen.

8.4.1 Verksamhetsplanering

Vid funktionen skall finnas kompetens för planering, uppföljning och utvärdering av verksamhet samt för rationaliseringsfrågor och större organisationsutvecklingsfrågor. Funktionen bör vidare utgöra kansli för polisstyrelsen och vara sammanhållande i större utvecklingsprojekt.

Någon motsvarande funktion finns inte samlad i nuvarande organisation.

8.4.2 Personal och arbetsmiljö

Personalen i länet kommer att vara anställd i en och samma myndighet. Personalfunktionen skall ha kompetens för frågor om personalpolitik, chefsförsörjning, jämställdhet m.m. Vidare skall man ha kvalificerade uppgifter beträffande arbetsrättsliga frågor. Vid funktionerna bör också beredas vissa mer traditionella personalärenden i vilka beslut skall fattas av myndighetens ledning.

Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön gäller inte bara tekniskt förebyggande åtgärder och omhändertagande av personal som skadas i arbetet utan numera också psykosociala frågor. I arbetsgivarens uppgifter ingår bl.a. internkontroll av arbetsmiljön. Varje chef med ansvar för personal har ett arbetsmiljöansvar och därmed behov av stöd i frågor om miljöteknik, behandling av kriser och stress, m.m. I och med att arbetsmiljöområdet utvidgats, överlappar det i många avseenden det traditionella personalområdet. Jag föreslår därför att också arbetsmiljöfrågorna skall handläggas inom personalfunktionen.

8.4.3 Utbildning och utveckling

Länsövergripande kompetensutveckling hanteras i dag delvis inom länsavdelningens utvecklingsenhet men också inom andra enheter. Det gäller t.ex. trafikpolis- och försvarsutbildning.

I det personalintensiva polisarbetet är kompetensutveckling avgörande för verksamhetens kvalitet och organisationens effektivitet redan i normala fall. I samband med förestående omstrukturering är utbildning och utveckling en nyckelfunktion. Problemorienterat polisarbete förutsätter ökad kompetens på alla operativa nivåer när det gäller att kartlägga och analysera brottsligheten samt att följa upp och utvärdera verksamheten. Förmågan att utnyttja informationstekniska system måste utvecklas. Delegering av personal- och ekonomiansvar kräver

mer satsning på chefs- och ledarutbildning. Förslaget att skapa spetskompetens i fråga om kriminalpolisarbete är ytterligare belägg för den vikt som kompetensutveckling måste tillmätas i den nya organisationen.

Det bör därför finnas en regional utbildningsfunktion inom förvaltningsavdelningen även om ansvaret för kompetensutveckling vilar på de operativa cheferna som en del av ett enhetligt chefsansvar (se avsnitt 11.3.1). Denna funktion bör svara för länsövergripande utbildning med uppgift att inventera utbildningsbehovet i länet, upphandla utbildningstjänster och administrera utbildning.

Utbildningstjänster bör upphandlas på marknadsmässiga villkor. Av två skäl anser jag att man bör undersöka förutsättningarna för ökat samarbete med Polishögskolan, eventuellt i form av ett flerårigt ramavtal. För det första har polismyndigheten som dominerande kund goda möjligheter att påverka kvaliteten och kostnaden i skolans utbildning. För det andra kan ökat samarbete mellan myndigheten och Polishögskolan skapa bättre förutsättningar för skolans framtid. Det är en riksangelägenhet och därmed också angeläget för den myndighet som utgör en fjärdedel av landets polisväsende.

Tidigare har föreslagits (avsnitt 4.5) att det bör finnas regionala internkonsulter för rådgivning i fråga om problemorienterat polisarbete. Internkonsulterna bör också ha kompetens att ge råd i fråga om organisationsutveckling. Det kan gälla såväl strukturella förändringar som utveckling av ledarskap och förmåga att bedriva förändringsarbete. Denna funktion som internkonsulter sammanfaller i flera avseenden med den regionala funktionen beträffande kompetensutveckling. Dessa funktioner bör därför förenas med den föreslagna utbildningsfunktionen.

8.4.4 Ekonomi

Den regionala ekonomifunktionen skall utgöra myndighetsledningens beredningsorgan i frågor som gäller bl.a. anslagsframställning, fördelning av länsramen, prognoser under löpande budgetår samt uppföljning och utvärdering av utfall.

Delegerat ekonomiansvar förutsätter att linjechefer får bättre stöd än hittills. Kompetens för ekonomiadministrativt stöd till linjechefer skall finnas inom funktionen. Där måste också finnas kompetens för att utveckla ekonomiska styrsystem.

Uppföljning och utvärdering innebär i detta sammanhang vad som kan liknas vid intern kameral revision och sakrevision. I ekonomifunktionen bör därför finnas såväl ekonomisk kompetens som polisiär sakkunskap.

8.4.5 Rättsfrågor

Kvalificerad juridisk kompetens måste finnas i den regionala förvaltningsavdelningen.

Funktionen bör kunna ge stöd i rättsfrågor inom hela länsorganisationen. Den bör vidare vara sammanhållande för myndighetens yttranden m.m. samt ha hand om uppgifter som rör bl.a. myndighetens arbetsordning, länspolismästarens tjänsteföreskrifter och tjänstemeddelanden samt rättsutredningar.

8.4.6 Information

Vid länets polis är det nödvändigt med en särskild regional funktion för informationsfrågor. Funktionen skall kunna ha hand om bl.a. presskontakter, trycksaksframställning och planering av större informationskampanjer. I likhet med dagens verksamhet vid länsavdelningens informationsgrupp bör det i den nya organisationen ges ut en personaltidning samt informationsblad av olika slag. Vidare bör den nya funktionen producera videoprogram. Funktionen skall även ge stöd till chefer i massmediaträning.

8.4.7 Informationsteknologi (IT)

Såsom jag närmare redovisar i andra avsnitt, främst avsnitt 10 Lokaler och utrustning, finns ett stort behov av att i polisverksamheten utnyttja modern informationsteknologi. Den inrymmer infrastrukturfrågor men också en rad uppgifter som handlar om teknisk standard, tekniksamordning och systemutveckling som måste hållas samman inom hela länet.

Mitt förslag innebär att det skall finnas en regional funktion med experter inom områdena data-, radio- och teleteknik. Funktionen skall handlägga alla länsgemensamma frågor om kommunikation med hjälp av sådan teknik samt svara för drift och utveckling av gemensamma ADB-system.

Inom Polismyndigheten i Stockholm har nyligen fastställts en ny organisation för IT-frågorna. Jag bedömer att den organisationen är ändamålsenlig också som regional funktion.

8.4.8 Delgivningsverksamhet

En väl fungerande delgivningsverksamhet krävs för effektivitet inom bl.a. andra delar av rättsväsendet. Även för polisens brottsbekämpande verksamhet är det viktigt att delgivningar når fram med önskvärd snabbhet. Därför är det angeläget

att åstadkomma sådana förbättringar inom verksamheten som föreslagits i en inom Rikspolisstyrelsen gjord utredning (RPS Redovisning 1989:1).

Jag föreslår att ett regionalt ADB-register över delgivningsärenden införs. Grunden härför bör vara det register som finns vid Polismyndigheten i Stockholm. Registret bör kunna nås lokalt och därmed vara tillgängligt också inom närpolisorganisationen. Utöver själva driften av registret bör den regionala funktionen administrera delgivningsuppdragen samt samordna och fördela uppdragen till den lokala organisationen.

Delgivningarna bör i huvudsak skötas av personal vid närpolisområdena, där personkännedomen är störst. Denna verksamhet får inte isoleras utan skall integreras i det dagliga polisarbetet.

8.4.9 Övrig service

I likhet med den nuvarande organisationen inom länsavdelningen bör det inom förvaltningsavdelningen finnas en funktion för övrig service. Vid funktionen skall det finnas experter på arkivfrågor och dokumenthantering. Myndighetens registrator bör också finnas där.

Vidare skall funktionen handlägga upphandlingsfrågor samt frågor om förvaltning av lokaler och utrustning. Vapen- och fordonsverkstad bör ingå i funktionen. Där bör också finnas personal för posthantering, kopiering m.m.

Servicefunktionen kommer att ha ett nära samarbete med Förvaltningskontoret för kvarteret Kronoberg. Enligt min mening finns det goda skäl för att Förvaltningskontoret ges en mer fristående ställning.

8.5 Övrigt

8.5.1 Livvaktsverksamhet

Under utredningarbetet har aktualiserats frågan om ansvaret för livvaktsverksamheten rörande den centrala statsledningen m.fl. Det ansvaret ligger sedan några år på Säkerhetspolisen. Den nuvarande ordningen innebär i sak ett delat ansvar för säkerheten kring de personer som har livvaktsskydd. Att Säkerhetspolisen har ett ansvar fråntar nämligen inte den öppna polisen ansvaret för säkerheten och skyddet i allmänhet för de aktuella personerna. Frågan om ansvaret för livvaktsverksamheten rymmer emellertid åtskilliga aspekter. Den förtjänar därför särskild utredning och överväganden. Frågan ryms inte inom de ramar som gäller för mitt utredningsuppdrag.

9 RESURSFÖRDELNINGEN INOM LÄNET

Förslag:

- Fördelningen av resurser inom länet behöver förändras och skall i större utsträckning grundas på befolkningstal och arbetsbelastning. På sikt bör fördelningen mer utgå från verksamhetens mål.

Idéskissen:

Överensstämmer med förslaget. Andra meningen är ny.

Framförda synpunkter:

Samtliga som yttrat sig i frågan har tillstyrkt eller lämnat förslaget utan erinran. De fackliga organisationerna har vissa synpunkter på hur deras inflytande över resursfördelningen bör utformas. I övrigt har några särsynpunkter framförts.

Skälen för förslaget:

Resursfördelningen till polismyndigheterna i länet har hittills utgått från föregående års förbrukning med komplettering av kostnader som är nya för budgetåret. Denna metod har traditionellt tillämpats inom polisväsendet. Metoden har inneburit att den resursfördelning som lades fast i samband med förstatligandet har konserverats och att liten hänsyn har tagits till de förändringar i bl.a. befolkningstal och arbetsbelastning som skett därefter.

Övergången till mål- och resultatstyrning med medelsramar ställer krav på en resursfördelning som i så liten utsträckning som möjligt styr hur medlen skall användas. Det är också angeläget att belöna effektivitet och återhållsamhet med resursförbrukningen. Dagens fördelningsmetod ger i viss utsträckning signaler i motsatt riktning.

Redan på grund av det som nu sagts finns det goda skäl att förändra resursfördelningen inom länet. Den närpolisverksamhet som jag föreslagit och den nya distriktsindelningen förutsätter att fördelningen av de inom länet tillgängliga resurserna görs på ett sätt som tar hänsyn till de faktiska behoven i distrikten.

På uppdrag av länspolismästaren har en arbetsgrupp tagit fram ett förslag till en ny resursfördelningsmodell. Modellen utgår från att den arbetsbelastning som råder vid en polismyndighet/motsv. skall utgöra underlag vid resursfördelningen. Modellen är så utformad att den skall kunna tillämpas även om de organisatoriska förutsättningarna ändras.

De faktorer (parametrar) som arbetsgruppen valt för att belysa arbetsbelastningen kompletteras med vissa delparametrar som tillmäts särskild betydelse. Parametrarna är sammanfattningsvis följande:

- befolkningen med särskild betydelse tillagd för ungdomar, invandrare, fritidsboende samt in- och utpendling för att främst belysa behovet av allmän övervakning och service

- vissa brottsbalksbrott med särskild betydelse tillagd för prioriterade brottstyper (brott mot liv och hälsa, olaga hot, sexualbrott, bostadsinbrott och rån) för att främst visa behovet av spaning och utredning

- särskilt urval av ingripandemeddelanden (IM) med speciell betydelse tillagd för vissa "tunga" händelser för att främst visa behovet av utryckning.

Den föreslagna fördelningsmodellen utgår från att resurser avsätts i särskild ordning för de av regeringen och Länsstyrelsen prioriterade gemensamma, föreskrivna och speciella verksamheterna. Dessa kan vara specialistverksamhet för utredningar, sjöpolisverksamhet, särskild insatsstyrka, hundverksamhet, rytteri, gränsövervakning etc.

Enligt min uppfattning innebär den föreslagna fördelningsmodellen ett välkommet nytänkande på området. Fördelningen av resurserna inom länet måste som nyss sagts ske på ett sätt som i större utsträckning än hittills tar hänsyn till faktiska behov. Samtidigt är jag skeptisk till att man i ambition att åstadkomma "millimeterrättvisa" skapar en alltför långtgående detaljeringsgrad i de faktorer som styr fördelningen. Resursbehoven låter sig inte mätas på detta sätt.

En vidare bearbetning av den föreslagna fördelningsmodellen har lett fram till vissa justeringar för att bl.a. tillgodose den s.k. storstadsfaktorn. Därvid har som ny parameter tillkommit antalet gripna/omhändertagna.

I fråga om parametrarna brottsbalksbrott, IM och gripna/omhändertagna utgör underlaget ett snitt av uppgifter från de senaste tre åren.

Den tillämpning av modellen som nu redovisas utgår från mina förslag till organisationsförändringar och förslag i fråga om regional verksamhet. Därtill har medel särskilt beräknats för lokalkostnader och för vissa speciella kostnader såsom bevakning m.m. vid Arlanda flygplats och ambassadbevakning.

Jag har inte funnit det nödvändigt att här mer ingående redovisa den fördelningsmodell som sålunda föreligger utan nöjer mig med att konstatera att den utgör ett bra instrument för fördelningen av länets resurser. Jag ställer mig därmed bakom den tänkta fördelning av länsramen för innevarande budgetår tillämpad på den nya organisationen enligt bilaga 3. Jag vill samtidigt förtydliga att, när modellen tillämpas för budgetåret 1994/95, detta kommer att innebära andra reella fördelningstal än vad som framgår av bilagan. En fortsatt utveckling av fördelningsmodellen bör innebära en fördelning som mer utgår från verksamhetens mål.

10 LOKALER OCH UTRUSTNING

10.1 Allmänt

Polisverksamheten är personalintensiv. I en sådan verksamhet är det angeläget att tekniska och andra hjälpmedel utnyttjas på ett optimalt sätt och att lokaler, fordon m.m. är ändamålsenliga. En framgångsrik polisverksamhet ställer därutöver krav på omedelbar tillgång till information. Det är därför nödvändigt att också polisen kan utnyttja modern informationsteknologi (IT).

I detta senare avseende har jag funnit att polisen, trots att man åren efter förstatligandet låg väl framme, nu har kommit på efterkälken i fråga om tillgång på teknik. Bristerna medför att personalens ambition och kompetens inte får det stöd som skulle kunna ge ökad produktivitet och effektivitet. Det är främst inom ADB-området och i fråga om radiokommunikation som eftersläpningen i dag är mest allvarlig. Runt hörnet väntar en ny och mer sammansatt digital teknik. Det är viktigt att denna teknik utnyttjas inom polisverksamheten så snart den finns mer allmänt tillgänglig och utprovad.

Som förberedelse för ett mer allmänt utnyttjande av ny teknologi bör enligt min mening utarbetas en s.k. teknisk plattform för IT-användningen inom länet. Den bör givetvis utgå från de ställningstaganden som gjorts för hela landets polis.

I det följande redovisas område för område de behov som föreligger eller den inriktning som bör gälla i fråga om lokaler, teknik och utrustning. Utgångspunkten är att polisverksamheten på kort eller medellång sikt blir mer rationell och effektiv genom satsningar på dessa områden. Satsningarna förutsätts i princip kunna ske inom tillgängliga medelsramar; några anslagshöjande nya resurser skall alltså i regel inte behövas.

10.2 Lokaler

Förslag:

- Länets lokalförsörjning anpassas till den nya organisationen.

- Närpolislokaler anskaffas i närpolisområdena. Typbeskrivning tas fram för en närpolislokal.

- Lokalbeståndet inom kvarteret Kronoberg utökas med ett s.k. teknikhus.

Idéskissen:

Avsnittet fanns inte med i Idéskissen.

Skälen för förslagen:

10.2.1 Nuvarande polisstationer

Polismyndigheterna i länet disponerar med några undantag lokaler som i huvudsak är ändamålsenliga för dagens polisverksamhet. Vissa brister finns dock. De mest påtagliga kommer att vara undanröjda när de av regeringen beslutade nya förvaltningsbyggnaderna för polismyndigheterna i Huddinge och i Solna är färdigställda. Polismyndigheten i Nacka har lokaler som till vissa delar har kritiserats av Yrkesinspektionen. Vidare har behov av nya lokaler redovisats för polisområde 3 (Södermalm). Förslag till lösning har lämnats till regeringen.

Polisområdena 4 (Farsta) och 6 (Västerort) behöver också ytterligare lokaler. Vissa förändringar har vidare planerats för polisområde 1 (Norrmalm) samt inom kvarteret Kronoberg. Bland större förändringar i övrigt kan nämnas lokalbyte för Transportpolisen från Brunkebergstorg till Centralstationen.

De sammantagna årliga driftskostnaderna för lokaler uppgår till 269 miljoner kronor, varav 241 miljoner kronor avser kostnader för polismyndigheternas förvaltningsbyggnader.

10.2.2 Behov av lokaler i ny organisation

De förändringar av verksamhet och organisation som jag föreslår medför ett ändrat lokalbehov. Ändringarna består huvudsakligen av ett ökat antal lokalstationer för närpolisverksamheten och ett minskat antal förvaltningsbyggnader för distriktsorganisationen. En genomgång av lokalbehoven distrikt för distrikt ger följande bild. Jag vill erinra om att det i första hand är en sak för respektive distriktsledning att ta ställning till indelningen i närpolisområden. Beräkningen av antalet stationer för närpolisverksamheten är därför bara en uppskattning grundad på vad som har sagts om principerna för inledningen i avsnitt 6 Närpolis.

Även om lokala förutsättningar m.m. skall väga tungt då lokalerna dimensioneras för en närpolisstation, finns det mycket att vinna på att göra en typbeskrivning. Den kan tjäna som underlag vid diskussioner med fastighetsägare m.fl.

Distrikt 1 bör ha sin basstation inom kvarteret Kronoberg. Lokalerna där bör med vissa kompletteringar räcka för distriktets ledning och förvaltning, för utredningsverksamheten inklusive jourverksamheten samt för kommunikationscentralen och en styrka för utryckning- och övervakningsverksamhet. Det är dock nödvändigt att den entrébyggnad, som planerats vid Bergsgatan 52, verkligen kommer till stånd. Vidare är det, som närmare redovisas nedan, önskvärt att det s.k. teknikhuset byggs.

Inom distrikt 1 bedömer jag att det finns behov av sju nya stora lokaler för närpolisorganisationen samt därutöver behov av ytterligare ytor i två lokaler. Av vad som sagts under avsnitt 7 Den organisatoriska indelningen av länets polis följer att det inom distrikt 1 också behövs några närpolisstationer som bas för en utvidgad närpolisverksamhet. Det är nödvändigt med flera arbetsplatser för utryckning- och övervakningsverksamheten inom distriktet. Detta bl.a. för att undvika att en alltför stor personalstyrka samlas till en arbetsplats. Inom distriktet bör således de nuvarande polisstationerna på Norrmalm och Södermalm utgöra sådana utvidgade närpolisstationer. Dessutom bör arrestavdelningen på Norrmalm bibehållas. Dock minskar lokalbehovet avsevärt på såväl Norrmalm som Södermalm.

Distrikt 2 behöver en ny förvaltningsbyggnad, eftersom de nuvarande lokalerna för polisområdena 4 och 5 inte är tillräckliga. Utifrån distriktets geografiska och kommunikationsmässiga struktur borde en sådan förvaltningsbyggnad helst sökas i Älvsjöområdet. Ett förslag till lösning har emellertid tagits fram som innebär en placering i Farsta industriområde. Enligt min bedömning innebär detta förslag en lokalmässigt och ekonomiskt bra lösning. Med hänsyn till det utökade antalet lokalstationer som närpolisverksamheten medför, kan en placering av förvaltningsbyggnaden i distriktets sydöstra del accepteras. Med en ny förvaltningsbyggnad kan de nuvarande stationerna i Farsta och Skärholmen lämnas alternativt minskas till närpolislokaler.

För närpolisverksamheten bedömer jag att det inom distrikt 2 behövs tre nya stora närpolislokaler samt ytterligare ytor i en lokal.

Distrikt 3 kommer att förfoga över en ändamålsenlig förvaltningsbyggnad i Huvudstaområdet i Solna kommun så snart den beslutade byggnaden har uppförts. Den beräknas vara klar under år 1995. I avvaktan på den nya förvaltningsbyggnaden bör den nuvarande polisstationen i Solna kunna fungera som distriktsstation. Med en ny förvaltningsbyggnad kan de nuvarande stationerna i Solna och i Vällingby lämnas alternativt minskas till närpolislokaler.

För närpolisverksamheten inom distrikt 3 behövs det fem nya stora närpolis-

lokaler samtidigt som det behövs ytterligare ytor i två lokaler.

Distrikt 4 har en lämplig förvaltningsbyggnad i Täby Centrum med behov av vissa tillkommande ytor, samt ett mycket bra polishus för en operativ underenhet i Norrtälje. Dock kommer lokalbehovet i Norrtälje att minska och vissa ytor stå till förfogande för annan verksamhet.

Inom distrikt 4 behövs en ny stor närpolislokal. Vidare behövs ytterligare ytor i några befintliga stationer.

För **distrikt 5** finns en lämplig förvaltningsbyggnad i Sollentuna Centrum, dock kan det behövas visst lokaltillskott i byggnaden jämfört med det som för närvarande utnyttjas av Polismyndigheten i Sollentuna. Samtidigt kan polisstationerna i Jakobsberg och Märsta avvecklas. På Arlanda flygplats bedömer jag att lokalbehovet kommer att minska något.

För närpolisverksamheten inom distrikt 5 har jag funnit att det behövs fyra nya närpolislokaler, varav två stora och två mellanstora. Vidare behövs tillkommande ytor i en befintlig lokal.

Distrikt 6 har som tidigare sagts behov av en ny förvaltningsbyggnad. En lösning i Nacka Strandområdet diskuteras. Det förslag som framtagits är ändamålsenligt. Även andra lösningar kan dock behöva prövas. Det behövs två nya mellanstora närpolislokaler i distriktet. Vidare måste närpolislokalen i Bollmora utökas.

I likhet med distrikt 3 kommer **distrikt 7** att förfoga över en ny bra förvaltningsbyggnad så snart det nya polishuset i Flemingsberg har uppförts. I avvaktan på den nya förvaltningsbyggnaden kan de lokaler, som nu används av Polismyndigheten i Huddinge, tjäna som distriktsstation för att därefter avvecklas. Möjligen kan lokalerna i Fittja omdisponeras till närpolislokal. Som redovisats under avsnitt 7 behövs en polisoperativ enhet i Handen. För denna enhet finns lokaler i Handens Centrum. De lokalytor som utnyttjas av polismyndigheten i Handen bör dock kunna minska påtagligt då den nya förvaltningsbyggnaden står färdig.

För närpolisverksamheten inom distrikt 7 har jag kommit fram till att det behövs fem nya lokaler, varav fyra stora och en mellanstor.

Distrikt 8 har en förvaltningsbyggnad i Södertälje som också tillgodoser de behov som finns i en ny organisation. Uppdelningen på två byggnader är givetvis inte önskvärd och bör på sikt förändras. För närpolisverksamheten i distrikt 8 behövs två nya närpolislokaler, varav en stor och en liten. Vidare behövs tillkommande ytor i en befintlig lokal.

För den **regionala verksamheten** finns lämpliga lokaler i kvarteret Kronoberg samt för rytteriet på K 1, Lidingövägen, och för trafikenheten på Vretenvägen i Solna. Trafikenhetens lokalytor kan dock minskas något. För den regionala verksamhetens tekniska funktioner, i första hand IT-verksamheten, länskommunikationscentralen och den kriminaltekniska verksamheten, är det önskvärt att det s.k. teknikhuset byggs. Ett underlag finns framtaget av en särskild arbetsgrupp efter initiativ av Rikspolisstyrelsen. Vidare bör en generalplan för lokalutnyttjandet i kvarteret Kronoberg tas fram.

10.3 ADB-stöd

Förslag:

- ADB-stödet till länets polis måste byggas ut.
- En s.k. teknisk plattform för IT-användningen bör fastställas.
- Ett regionalt nätverk installeras.

Idéskissen:

Avsnittet fanns inte med i Idéskissen.

Skälen för förslagen:

10.3.1 Nuvarande ADB-stöd

Polisväsendets ADB-verksamhet har alltsedan starten haft sin tyngdpunkt vid Rikspolisstyrelsen. Efter uppbyggnaden av de stora centrala systemen på 1960- och 70-talen har styrelsens ADB-resurser i allt väsentligt koncentrerats till att förvalta dessa.

Den lokala polisorganisationen har tagit fram en mängd förslag till ADB-utveckling. Vissa har resulterat i mindre tillämpningar för persondatorer, dvs. i princip en-användar-arbetsplatser. Någon riks- eller länsövergripande strategi för de lokala insatserna har i regel inte funnits.

Undantag från detta finns dock. Exempel är projekten RAR och PARIS (Personal-Administrativa Rutiner I Stockholm). Dessa projekt har syftat till system som kan användas av hela polisväsendet. Systemutvecklingen har skett för RAR i Huddinge och Stockholm och för PARIS i Stockholm.

ADB-verksamheten vid de tolv polismyndigheterna i länet har varit och är mycket varierande. Några myndigheter har kommit relativt långt med sin ADB-verksamhet både i form av installerade system och programvaror och i fråga om utbildningsnivå och kompetens. Andra har inte nått lika långt. Några myndigheter har en liten omfattning på sin ADB-verksamhet och en låg kompetensnivå. Där kommer det att behövas mycket stöd i framtiden.

En spridning av RAR har påbörjats. Spridningsplanen innebär att samtliga myndigheter inom länet skall ha ett lokalt RAR-system i en lokal dator. Myndigheterna avses själva svara för drift och förvaltning. Detta medför ett ökat behov av resurser och högre krav på den lokala kompetensen. Rikspolisstyrelsen kommer inom kort att besluta om den fortsatta spridningen och om regionala kommunikationsmöjligheter för RAR-systemet.

Vid länets polismyndigheter finns 4 stordatorer (VMS) jämte 18 arbetsstationer, 26 UNIX-datorer, 1150 - 1200 persondatorer och 12 lokala nätverk. I mars 1994 kommer samtliga myndigheter enligt nuvarande planer att använda RAR-systemet med lokal drift vilket ger totalt 11 system. Vidare planeras spridning av ett regionalt nätverk. Kapaciteten i nätet är endast beräknad för RAR-trafik. Annan kommunikation får för närvarande inte plats.

Inom polismyndigheten i Stockholm finns RAR-, PARIS- och URIS-systemen i drift (URIS = UtlänningsRegister I Stockholm). Upphandling av ett komplett lokalt nätverk avses ske under hösten.

10.3.2 Behov av ADB-stöd i ny organisation

Inför en fortsatt rationalisering och effektivisering av polisarbetet i Stockholms län krävs en utbyggnad av ADB-stödet. Samordning, planering och uppföljning men också beslut i snabba lägen kräver att aktuell, korrekt och välstrukturerad information finns att tillgå. Detta är samtidigt en rättssäkerhetsfråga.

Inom en nära framtid kommer det totala kommunikationsbehovet i länet att öka dramatiskt. Behov finns av andra system utöver de redan nämnda, t.ex. kontorsinformation och statistikhantering. Tekniken tillåter även samkörning av data-, radio- och teletrafik över samma linjer. Man kan också spekulera i bildöverföring exempelvis från en katastrof- eller brottsplats eller i form av en videokonferens. Dessa möjligheter ställer helt andra krav på kapacitet och teknik i nätverken än vad som är beräknat i dag. Det är därför nödvändigt att noga inventera kommunikationsbehovet innan nätverket byggs upp. Som redan nämnts bör en s.k. teknisk plattform fastställas för IT-användningen inom länet.

RAR-systemet sprids i dag lokalt till alla polismyndigheter. Varje myndighet svarar för sin systemdrift och kompetens. Detta ställer höga krav på de lokala myndigheterna och medför, totalt för länet, onödigt höga kostnader. De lokala systemen är inte förberedda för kommunikation med andra RAR-system. En samordning av ärendehanteringen mellan polismyndigheterna blir därmed omöjlig. En utredning med uppdrag att föreslå en effektivare spridning har därför tillsatts. Denna utredning framstår som än mer angelägen med mitt förslag om en enmyndighetslösning.

Jag har inte sett det som min uppgift att inventera det behov av ADB-stöd som dagens polisverksamhet kräver. Ändå har under utredningen framkommit en lång rad förslag. För att dessa skall finnas samlade för en senare värdering och bearbetning redovisas förslagen i bilaga 4.

Det är också viktigt att ge ett bättre ADB-stöd vid avrapportering. Inom detta område finns sannolikt den största rationaliseringsvinsten att hämta. Med dagens rutiner tar det oförsvarligt lång tid att avrapportera brott och andra händelser. Rutinerna medför att information fördröjs och ibland omvandlas/förvanskas.

Slutligen vill jag peka på behov av förändringar inom området för dokumenthantering. Även inom detta område finns en betydande rationaliseringspotential. System för dokumenthantering finns på marknaden. Vad det här handlar om är att ta ställning till de krav som polisverksamheten ställer och därefter välja system.

10.4 Radiokommunikation

Förslag:

- Radiosystemen 80 och 70 M anpassas till den nya organisationen.
- Ett nytt digitalt radiosystem tas fram på sikt.

Idéskissen:

Avsnittet fanns inte med i Idéskissen.

Skälen för förslagen:

10.4.1 Nuvarande radiosystem

Inom länet används i dag i huvudsak två radiosystem, system 70 M och system 80. System 70 M täcker hela länet och kan användas för samband med polismyndigheter i angränsande län. För att förbättra kvalitén och förlänga räckvidden på sändning och mottagning har ett antal relästationer satts upp. Sådana finns i Gnesta, Nynäshamn, Sandhamn, Ljusterö, Rimbo och Hallstavik. Från länskommunikationscentralen i Stockholm är det möjligt att nå mobila enheter inom hela länet.

I radiosystem 70 M finns en basstation med kommunikationscentral i varje polisdistrikt. Denna kommunikationscentral kan inte utan vidare fjärrmanövreras från annan kommunikationscentral. Dock är det möjligt att med begränsad funktionalitet nå en mobil station i ett annat polisdistrikt över detta polisdistrikts basstation.

Med radiosystem 80 finns i dag god täckning inom de delar av länet som består av kommunerna Stockholm, Huddinge, Lidingö och Solna samt de närmast Stockholm belägna delarna av Nacka, Värmdö, Handen, Danderyd, Täby och Jakobsberg. Dessutom finns fullgod täckning utefter Europaväg 4 mellan Stockholm och Arlanda samt i Märsta och inom Arlanda polisområde. Inom dessa delar av länet är kvalitén på sändning och mottagning i allmänhet så god att man utan svårighet når basstationen i Stockholm med bärbar radio. På varje polisstation hos de nuvarande polismyndigheterna utanför Stockholm finns en mobilstation. Detta innebär att man från länskommunikationscentralen i Stockholm genom allanrop har förbindelse med samtliga polisdistrikt över system 80.

Inom radiosystem 80 finns endast 20 operatörsplatser. Av dessa finns i dag alla utom två på kommunikations-/länskommunikationscentralen i Stockholm. De två övriga operatörsplatserna finns på dels Säkerhetspolisen, dels Arlanda. Bortsett från kommunikationscentralen vid Arlanda polisområde finns inte någon kommunikationscentral vid polisområdena i Stockholm. Kommunikationscentralen i Polishuset i Stockholm leder således radiotrafiken för samtliga polisområden.

Att förändra och bygga ut radiosystem 80 skulle medföra helt orealistiska kostnader. Systemet är synnerligen sammansatt, något som medför att även om en operatörsplats fysiskt placeras t.ex. på Arlanda kan systemet inte fungera utan förbindelse med radioväxeln som finns i länskommunikationscentralens apparatrum. Den nuvarande utplaceringen av två operatörsplatser med förbindelse via modem är mycket kostsam.

Med anledning av de begränsningar som gäller för system 80 studeras för närvarande möjligheterna att bygga ett för länet gemensamt radiosystem av samma typ som Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen har. Detta system (E 80) är uppbyggt enligt principen att alla radiostationer är bärbara och att varje polisman har sin egen radio och - inte minst viktigt - det är digitaliserat och krypterat.

10.4.2 Radiokommunikation i en ny organisation

Polisverksamheten i Stockholms län ställer mycket höga krav på väl fungerande radiokommunikationer. Sådana är viktiga för effektiviteten men också för personalens trygghet och säkerhet. Därför är det angeläget att förbättra kommunikationerna och att så snart som möjligt i hela länet installera ett nytt digitalt radiosystem av samma typ som E 80. Att utveckla, utprova och bygga ut ett sådant system tar emellertid några år. Därför är det nödvändigt att under en övergångstid använda nuvarande system.

De nuvarande radiosystemen behöver dock i viss utsträckning kompletteras för att fungera tillfredsställande i den ändrade organisationen. Utan att gå in på ytterligare tekniska detaljer har jag efter samråd med tekniska byrån vid Rikspolisstyrelsen funnit att följande lösning bäst tillgodoser kraven på tillfredsställande radiokommunikationer.

För **distrikt 1**, som i dag använder system 80, krävs inte några förändringar.

Distrikt 2 använder också system 80 och kan, i avvaktan på en kommunikationscentral i ett nytt förvaltningshus, fungera med operatörsplatser hos distrikt 1. I distriktets kommunikationscentral inrättas några operatörsplatser för system 80.

Även **distrikt 3** bör använda system 80, vilket redan gäller för polisområde 6. Några operatörsplatser för system 80 inrättas i Solna. Vidare utrustas fordonen i nuvarande Solna polisdistrikt med fordonsstationer S80 och handstationer byts till S80. System 70 behålls som reservsystem och för samarbete med angränsande distrikt. System 70 kan vidare behövas för god radiotäckning över hela Ekerö kommun.

I **distrikt 4** används system 70 M. För kontakt mellan stationerna i Norrtälje och Täby behövs en fast förbindelse samt en radioväxel. Kommunikationscentralen i Täby kan behöva kompletteras med en operatörsplats.

Också **distrikt 5** använder system 70 M. Här behövs en radioväxel samt en fast förbindelse mellan Sollentuna och radiosystemets basstationer i Jakobsberg och i Märsta. Vidare behövs en utökning av antalet operatörsplatser i Sollentuna. Vid

Arlandapolisen är sambandssituationen komplex och behöver granskas ytterligare. Dock bör system 80 bibehållas för radiokommunikationen inom flygplatsen.

Distrikt 6 använder system 70 M och några kompletteringar behövs inte. Möjligen kan handstationstäckningen i Bollmora behöva kompletteras.

Även **distrikt 7** använder system 70 M. Här behövs fast förbindelse mellan stationerna i Handen och Huddinge samt radioväxel.

I **distrikt 8** används också system 70 M. Inte heller här behöver några kompletteringar göras annat än möjligen för handstationstäckningen i Salem.

Totalt sett medför de beskrivna förändringarna på radiosidan en något förbättrad kommunikation. För länskommunikationscentralen medför förändringarna inte någon större skillnad jämfört med i dag.

10.5 Telekommunikation

Förslag:

- Ett gemensamt telesystem införs för hela länets polis.

Idéskissen:

Avsnittet fanns inte med i Idéskissen.

Skälen för förslaget:

10.5.1 Nuvarande telesystem

Länets polis har till största delen växlar av Ericsson fabrikat MD110. Undantagen är Polismyndigheterna i Handen med Alcatel växel, i Täby med Philips-växel och i Huddinge med en Telia-växel A333. Navet i länets telekommunikationer är den nymoderniserade växeln i kvarteret Kronoberg, som tillhör en av de större och mer moderna i Sverige (MD110, release BC6).

Polismyndigheten i Stockholm använder växeln i kvarteret Kronoberg tillsammans med bl.a. Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och BRÅ. Arlanda polisområde utnyttjar dock i huvudsak Luftfartsverkets växel. Även några andra polismyndigheter utnyttjar tjänster vid växeln i kvarteret Kronoberg.

De flesta polismyndigheter har en egen växel. Detta medför bl.a. dels stora svårigheter att hålla hög servicenivå, dels att tele- och telefaxtrafiken mellan myndigheterna i länet sker över det allmänna telenätet. Eftersom trafiken är omfattande medför detta höga kostnader.

10.5.2 Telesystem i en ny organisation

En mycket stor del av kontakterna utåt sker via telefon. Det är därför väsentligt att telekommunikationerna fungerar effektivt och med en hög servicenivå. Dessutom är det angeläget att granska teletjänsterna utifrån rationaliseringssynpunkter. Jag har funnit att det mycket väl går att förena ambitionerna om en bättre servicegrad med rationalisering.

Den undersökning som jag med hjälp av Förvaltningskontoret har gjort talar sitt tydliga språk. Länets polis kan klara en höjd servicenivå och ändå minska telekostnaderna med lågt räknat 10 miljoner under den närmaste femårsperioden. Lösningen innebär att i princip hela länet skulle erhålla samma höga tekniska nivå på teletjänsterna.

Lösningen innebär vidare en förbättrad servicegrad genom bl.a.
- ett gemensamt telefonnummer till länets polis, dock med minst lika stor möjlighet som i dag att "profilera" ett eget nummer
- minskad väntetid vid samtal till länets polis genom att alla telefonister samverkar och besvarar alla samtal i turordning
- alla användarna i systemet får tillgång till samma funktioner och har en intern kontaktpunkt för service
- bättre möjligheter att klara teletrafiken vid katastrofer genom att alla kommunikationscentraler hjälps åt att svara.

Förslaget medför effektivisering genom bl.a.
- samarbete mellan telefonistgrupper
- samarbete mellan kommunikationscentraler
- reservvägar ut via annan växel om egen växels ledningar inte fungerar
- ökad funktionalitet, såsom återuppringning, i kommunikationen mellan användarna i växlarna.

Slutligen medför förslaget rationalisering genom bl.a.
- minskat antal telefonisttjänster
- ett samutnyttjande av andra befintliga resurser, t.ex hänvisningsdator, talsvar vid upptagen telefonist, köfunktion med talsvar och kunddataändringsprogram

- minskade samtalskostnader för trafik mellan växlarna eftersom trafiken sker internt (som exempel kan tas att teletrafiken mellan polismyndigheten i Jakobsberg och kvarteret Kronoberg årligen kostar ca 110 000 kronor)
- även telefaxtrafiken läggs inom växlarna för att minska kostnaderna
- minskat antal inkommande växelledningar genom högre utnyttjande.

10.6 Fordon

Förslag:

- Fordonsbehovet anpassas till kraven i den nya organisationen.

- Fordonsparken skall utnyttjas effektivare.

Idéskissen:

Avsnittet fanns inte med i Idéskissen.

Skälen för förslagen:

10.6.1 Nuvarande fordonsbestånd

Den fordonspark som i dag finns inom länet motsvarar i stort de behov som den nuvarande verksamheten medför. Totalt finns 699 bilar, varav 280 är polismålade. Därtill finns 44 motorcyklar och 57 släpfordon. Fordonsparken är i förhållandevis gott skick, dock något ojämnt fördelad. Antalet polismålade bilar är relativt få. Med hänsyn till utryckningsberedskapens omfattning utnyttjas dessa bilar avsevärt mer än övriga, som har relativt låg nyttjandegrad.

Totalt sett är det få bilar som är anpassade för en mer lokal, småskalig verksamhet. Bristen på moderna hjälpmedel inom IT-området medför att fordonsparken till inte ringa del används för transport av dokument.

10.6.2 Behov av fordon i ny organisation

Den nya organisation som jag föreslår innebär ett något minskat behov av fordon eller i vart fall minskade kostnader. Detta med hänsyn till den ändrade organisationens verksamhetsinriktning men också till behovet av en ökad nyttjandegrad och ett bättre utnyttjande av modern kommunikationsteknik. Det bör i första hand ankomma på cheferna för distrikten att anpassa fordonsparken och öka nyttjandegraden inom ramen för de resurser som distrikten tilldelas.

11 LEDNING OCH STYRNING

Förslag:

- Mål- och resultatstyrning skall utvecklas med tydliga och konkreta mål och med uppföljning och utvärdering av verksamhetens effekter.

- Delegering av verksamhetsansvar till operativa chefer skall fullföljas och förenas med ansvar för personal och ekonomi.

Idéskissen:

Ämnet behandlades inte i Idéskissen.

Skälen för förslagen:

11.1 Allmänt

I och med budgetåret 1992/93 har polisen gått över till nytt budgetsystem, som bygger på mål- och resultatstyrning och på medelsanvisning i form av ramanslag. Viktiga inslag i systemet är att kraven på uppföljning och utvärdering ökar samt att verksamhetsansvar och ekonomiansvar i princip skall följas åt.

Reformen har två övergripande syften. Det ena är att stärka regeringens och riksdagens, länsstyrelsernas samt polisstyrelsernas och polisnämndernas kontroll av att verksamheten motsvarar uppdragsgivarnas mål. Det andra syftet är att delegera beslut om användningen av medlen till operativa nivåer där man bäst bör kunna bedöma effekterna av polisens insatser och metoder.

Tydliga och konkreta mål är en förutsättning för det nya systemet för ledning och styrning. Kompetensen på detta område måste utvecklas, vilket kräver ökad kompetens i fråga om uppföljning och utvärdering av verksamhetens effekter.

Reformen förutsätter också ett helt annat kostnadsmedvetande än tidigare. När lönekostnaderna för polistjänster i princip inte begränsats av statsmakterna, kunde polisledningarna i stort sett bortse från merparten av de totala kostnaderna. De nya kraven på besparingar har nu resulterat i återhållsamhet med externa

utgifter, övertidsuttag, m.m. Det innebär ett ökat utgiftsmedvetande men inte ett kostnadsmedvetande i den meningen att effekter av insatser, metoder och resurser systematiskt vägs mot vad de kostar. Sådana avvägningar kan visa på möjligheter att öka effektiviteten, t.ex. genom att inom givna ramanslag förbättra den tekniska utrustningen och att ersätta poliser med civilanställda i funktioner som inte kräver poliskompetens.

Kvalitetssäkring har blivit ett nytt inslag i ledning och styrning, som först tillämpades inom industrin och som sedan också vunnit insteg i tjänstesektorn och delar av den offentliga verksamheten. Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter om kvalitetssäkring i hälso- och sjukvården. Kvalitetssäkring kan också inom polisen bidra till jämn kvalitet, lägre kostnader, större ansvarstagande och mindre detaljkontroll från överordnade nivåer.

De förslag och utvecklingslinjer som beskrivs i det följande innebär långtgående delegering och stor frihet för distriktsledningar och operativa chefer att besluta om dispositionen av medelsramar. Jag är övertygad om att dessa chefer kan hantera dessa uppgifter, om de inledningsvis får kompletterande utbildning och löpande får stöd bl.a. i ekonomi- och personaladministrativa frågor.

Det kan likväl inte undvikas att enstaka chefer i den nya organisationen - liksom i den nuvarande - inte förmår leva upp till överordnade instansers krav och förväntningar. I sådana fall bör man tillämpa de former för korrigering som är vanliga i näringslivet. Ledningen för ett distrikt eller en mindre enhet som inte uppnår sina mål bör sålunda få råd och ledningsstöd från överordnad nivå. Om verksamheten trots det inte förbättras, skall ledningen bytas ut. Reaktionen bör däremot inte vara att återta delegationen och därmed återgå till dagens relativt centraliserade former för ledning och styrning.

11.2 Målangivelse, uppföljning, utvärdering

11.2.1 Målangivelse

Polisens verksamhet skall planeras, styras, följas upp och utvärderas med utgångspunkt från effektmål som ger uttryck för önskade och förväntade förändringar i samhället. Det kan gälla färre bilstölder, drogdebutanter och trafikolyckor, ökad trygghet i bussar, tunnelbana och motionsspår, m.m. Effektmål skall skiljas från produktionsmål som kan gälla antal nykterhetskontroller och timmar fotpatrullering, dimensionering av utryckningsberedskap, m.m. Produktionsmål föreskriver vad som skall göras, medan effektmål anger vad som skall uppnås.

Saknas effektmål, saknas också grunden för mål- och resultatstyrning. Då

kommer man inte heller att kunna överge den traditionella regelstyrningen och detaljkontrollen som begränsar initiativförmågan och ansvarstagandet i organisationen.

Inför budgetåret 1992/93 uppmanades polisområdena i Stockholm att ange sina effektmål. Resultatet är blandat. Effekt- och produktionsmål förväxlas, och effektmålen är vanligen så opreciserade att de inte kan läggas till grund för ansvarsdelegering. Målen är dåligt förankrade bland den operativa personalen beroende på att man inte medverkat vid målangivelsen, blivit ofullständigt informerad och ibland funnit målen verklighetsfrämmande. Det övergripande effektmålet "90 procent av stockholmarna skall känna sig trygga" har inte tagits på allvar, eftersom det är abstrakt och saknar närkontakt.

De här förhållandena äventyrar utvecklingen av en målstyrd verksamhet. Länets polisledning bör därför prioritera utvecklingen av en process för målangivelse enligt följande.

Den operativa personalen skall delta i målangivelsen med sina kunskaper om lokala förhållanden om brott, ordningsstörning och andra förhållanden som skapar otrygghet samt med sina erfarenheter av hur dessa problem kan angripas med polisiära metoder.

Effektmålen skall vara tydliga i den meningen att det i efterhand kan fastställas i vilken grad målen uppnåtts. I målsättningsprocessen skall man därför också fastställa metoder för att mäta eller i vart fall bedöma resultaten av vidtagna åtgärder.

Målen skall vara konkreta. Med det avser jag att de skall grundas på lokala förhållanden. Så t.ex. kan det nationella, långsiktiga målet att minska den drogrelaterade brottsligheten konkretiseras i tidsbundna effektmål som är olika i länets polismästardistrikt och närpolisområden. Beroende på den lokala situationen kan målet i ett område inriktas mot knarkarkvartar, i ett annat mot grossister och i ett tredje mot missbruk bland skolungdom. Likaså kan ambitionen att skapa trygg trafik konkretiseras i olika effektmål som gäller t.ex. viltolyckor, nykterhet och hastighet på större genomfartsleder respektive i villaområden. Det är de specifika lokala trafikförhållandena snarare än den allmänna trafiksituationen i länet som skall ligga till grund för målen.

De krav som jag ställer på effektmål understryker vikten av mina tidigare förslag om problemorienterat polisarbete och närpoliser. Såväl problemorientering som en lokalt förankrad polisverksamhet är förutsättningar för utveckling av meningsfulla effektmål.

11.2.2 Uppföljning

Till tydliga och konkreta effektmål måste kopplas kartläggning, analys, uppföljning och utvärdering, dvs. faser som karaktäriserar problemorienterat polisarbete. Utöver de brister i polisens uppföljning som jag tidigare (avsnitt 4.2.4) har pekat på bör också följande uppmärksammas.

Detaljrapporteringen från operativa nivåer till överordnade administrativa nivåer ger fel signaler i fråga om ansvarsfördelningen i en mål- och resultatstyrd organisation. Vidare fördröjs återföringen till operativa nivåer, när rapporterna från fältet samlas in och struktureras i andra delar av organisationen. En tredje olägenhet är att syftet med uppföljningen blir otydligt och rapporteringen därmed otillförlitlig på grund av låg motivation.

Jag rekommenderar därför att den regionala ledningen skall vara återhållsam med krav på rapportering från distrikten, liksom distriktsledningarna skall vara återhållsamma i sina krav gentemot operativa avdelningar och närpolisenheter. Om operativa chefer själva i större utsträckning får bedöma sina behov av uppföljning, torde tillförlitligheten öka och kostnaderna för insamling, bearbetning och distribution av statistik minska.

Statistikproduktionen inom polisen grundas till stor del på krav från Rikspolisstyrelsen, delvis utan beaktande av att överordnade nivåer i en mål- och resultatstyrd verksamhet i princip enbart behöver uppgifter som belyser effekter och kostnader. Länsledningen bör aktualisera denna fråga med Rikspolisstyrelsen. Den omfattande rapporteringen till centralmyndigheten är resurskrävande i alla delar av polisorganisationen. Utbytet i form av effektiv ledning och styrning är oklart. Justitiedepartementets behov av information är av mer övergripande natur och inriktat på resultatrapportering.

11.2.3 Utvärdering

Syftet med utvärdering har berörts tidigare (avsnitt 4.2.5). Den omfångsrika uppföljningen av verksamhet i länet fullföljs emellertid bara i begränsad utsträckning med analyser, värderingar och slutsatser som underlag för ledning och styrning.

Jag har förstått att personalen är medveten om denna brist. Det anses att planeringen inte grundas på analyser av tidigare verksamhet, att utvärdering uteblir i medvetande om att avsedda effekter inte uppnåtts och att den utvärdering som sker är delvis oriktig. Denna kritik är naturligtvis inte generellt giltig men den måste ändå tas på allvar.

Bristen på utvärdering är påtaglig i fråga om brottsstatistiken. Den redovisas ofta i så sammanställd form att den sällan kan ligga till grund för meningsfulla slutsatser. Brottsstatistiken måste givetvis också i fortsättningen vara en primär utgångspunkt för målangivelse och verksamhetsplanering. Denna statistik skall emellertid brytas ner på distrikt och närpolisområden och analyseras mer ingående på dessa nivåer. Det torde resultera i mer nyanserade och preciserade slutsatser som kan ligga till grund för lokala mål och planer.

Verksamhetsansvaret på distrikts- och områdesnivåerna skall förenas med ansvar för utvärdering. Operativa chefer och personal skall själva analysera, dra slutsatser och ta initiativ till förändringar med ledning av lokala utvärderingar. Därmed minskar behovet av och kostnaderna för analys- och planeringsstaber som fjärmar funktionen utvärdering från det dagliga polisarbetet.

Som tidigare föreslagits (avsnitt 4) måste därför kompetensen att följa upp och utvärdera effekter av verksamheten utvecklas på alla nivåer i organisationen.

11.3 Ekonomistyrning

11.3.1 Enhetligt chefsskap

Inom polisen råder en motsättning i delegering av ansvar till operativa chefer på kommissarie- och inspektörsnivåerna. Å ena sidan är det dessa chefer som löpande planerar och styr verksamheten. De förfogar därvid över merparten av polisresurserna. Å andra sidan måste de ofta vända sig till överordnade chefer för beslut om kostnadsmässigt jämförelsevis ringa åtaganden och för tillfälliga omdispositioner inom medelsramarna. Det senare kan t.ex. gälla beslut om att vakanshålla en tjänst för att finansiera anskaffning av teknisk utrustning.

Som exempel kan nämnas att chefen (kommissarie) för polisområde Nynäshamn i dag har en budget på cirka 11,7 miljoner kronor, varav personalkostnader utgör drygt 11 miljoner kronor. Det är den resurs områdeschefen och hans medarbetare dagligen hanterar vid utsättning, beordring om utryckningar, planering av större insatser inom området, m.m. Det förtroende som därmed visas områdeschefen kontrasterar mot återhållsamheten i fråga om hans förfogande över medel för löpande kostnader. Områdeschefen disponerar bara likvida medel på 1 500 kronor.

Central handläggning av ekonomiskt mindre betydelsefulla frågor motverkar utvecklingen av kostnadsansvar bland operativa chefer. Det är olyckligt, eftersom dessa chefer har en huvudroll när det gäller att öka effektiviteten och åstad-

komma besparingar. Centralisering är dessutom administrativt resurskrävande och skapar en topptung organisation.

De chefer som svarar för den operativa verksamheten bör ha bäst förutsättningar att bedöma vilka resurser som krävs för att lösa polisens uppgifter. Jag föreslår därför att man mer än hittills skall delegera och hålla samman verksamhets- och ekonomiansvaret i länets polisorganisation.

I konsekvens med detta bör också personalansvar förenas med ansvar för verksamhet och ekonomi. Eftersom polisens kostnader till helt övervägande delen består av personalkostnader, vore det motsägelsefullt att inte innefatta personalansvaret i ansvaret för ekonomin. Polistjänster, med undantag för tjänster för polischefspersonal, och civila tjänster inrättas och tillsätts av polismyndigheten. De operativa cheferna bör inom de gränser som deras medelsramar sätter ges ett vidgat ansvar på detta område.

Enhetligt ansvar för verksamhet, personal och ekonomi bör delegeras till avdelningschefer i distrikten och till chefer för närpolisområden så snart den nya organisationen för länets polis har kommit igång. En inriktning bör vara att delegerat ansvar skall vara infört fr.o.m. den 1 januari 1995. I nästa skede bör ansvarsdelegeringen delvis föras vidare till chefer för turlag, arbetsgrupper, rotlar och motsvarande. Det gäller chefer med permanent ansvar för sin personal.

11.3.2 Ekonomiadministrativt stöd

Ekonomiansvar har delvis missuppfattats som ansvar för att "administrera pengar" snarare än för att göra verksamheten mer effektiv. Det har t.ex. lagts ner stor möda på att minska övertidskostnaderna vilket i och för sig är angeläget. Men det avgörande för effektivitetsutvecklingen är hur man tillvaratar den ordinarie arbetstiden som kostnadsmässigt väger mångfalt tyngre i budgeten än övertiden.

Avsikten med delegerat ekonomiansvar är inte att polischefer skall bli fullfjädrade ekonomer. Men chefer med enhetligt ansvar skall kunna förstå de ekonomiska följderna av sina operativa beslut. De skall också kunna tolka ekonomisk information som gäller deras ansvarsområden och som ingår i beslutsunderlaget för ledning och styrning av verksamheten. I dessa avseenden krävs kompletteering av den utbildning och information som gavs inför introduktionen av mål- och resultatstyrning.

Den ekonomiska informationen och stödet till operativa chefer måste förbättras. Svåröverskådliga och svårtolkade ekonomirapporter ger felaktigt intryck av att

man måste vara fackman för att förstå ekonomifrågor. Information och rådgivning skall förmedlas på de operativa chefernas och inte på fackekonomernas villkor.

Jag efterlyser sålunda ett ekonomiadministrativt stöd som förutsätter kvalificerad kompetens och moderna system för bearbetning och överföring av ekonomiska data. Det är tveksamt om dessa resurser bör utvecklas inom varje enskilt polismästardistrikt. Värdet av nuvarande lokala kamerala enheter är begränsat. Dessa enheter har inte förutsättningar att leverera de tjänster som krävs i en mål- och resultatstyrd miljö.

11.3.3 Interna transaktioner

Syftet med ekonomistyrning är att mer flexibelt än hittills anpassa dimensionering och resursstruktur till uppgifter och mål. Det förutsätter att delegation av ekonomiskt ansvar respekteras. Om över- och sidoordnade chefer utan ersättning kan disponera en annan operativ chefs personal, så urholkas känslan för ekonomiskt ansvar. I ekonomistyrda organisationer är det därför vanligt att man betalar för tjänster och resurser som utväxlas mellan enheterna, s.k. interna transaktioner.

Det sagda har aktualiserat frågan om man inom polisen i ökad utsträckning skall tillämpa ett motsvarande system. För egen del anser jag att så i princip bör vara fallet på många områden. Vid utvecklingen av ekonomisk styrning i länet bör inriktningen vara att i framtiden tillämpa principen att den som fattar beslut om en åtgärd också skall stå för kostnaderna.

Den här principen kan dock inte tillämpas på alla situationer. De händelsestyrda insatser som görs under samverkan mellan skilda polisiära enheter låter sig inte hanteras inom ett system för interna transaktioner.

Systemet har sin tillämpning främst i det mer planerade polisarbetet. Även här måste det dock användas med förstånd så att det inte bidrar till ökade administrativa kostnader.

Principen att den som beslutar skall betala är tillämplig på transaktioner mellan regionala enheter och polismästardistrikt. Om distrikten inte kan påverka i vilken utsträckning regionala verksamheter tillgodogörs dem, bör kostnaderna belasta den regionala anslagsramen. Det gäller t.ex. kostnader för den kriminalpolisverksamhet som enligt mitt förslag skall bedrivas regionalt.

Gäller det motsatta, dvs. att distrikten själva kan bestämma om insatser från en

regional enhet, bör distriktens anslag belastas. Det kan t.ex. gälla den beridna polisen. Det lokala betalningsansvaret ger distrikten anledning att väga nyttan av rytteriets insatser mot kostnader för att med andra metoder och resurser lösa de aktuella uppgifterna.

Ekonomistyrning kan också användas för att stimulera viss verksamhet. Om länspolismästaren t.ex. vill driva på kompetensutvecklingen i fråga om problemorienterat arbete kan utbildnings- och stödinsatser till distrikten bekostas med regionala medel såsom tidigare föreslagits (avsnitt 4.5).

Ekonomistyrning har här exemplifierats med transaktioner mellan regional och lokal nivå. Principen att den som beslutar betalar bör, när erfarenheter vunnits av systemet, också kunna tillämpas inom distrikten, t.ex. mellan centrala avdelningar och närpolisområden.

11.4 Kvalitetssäkring

Brottsutredning, utryckning, övervakning, polismyndighetsärenden m.m. kan sägas utgöra olika grupper av tjänster inom polisens område. För att bedöma kvalitéten i dessa tjänster måste de brytas ner i faktorer som karaktäriserar respektive tjänst. Beträffande t.ex. utryckning kan kvalitetsfaktorerna bl.a. vara "Polis-på-plats-tid" (PPP-tid) samt kompetens och teknisk utrustning för att göra långtgående förstahandsinsatser. En faktor beträffande polismyndighetsärenden kan vara handläggningstiden, en annan formen för expediering av beslut. Beträffande brottsutredningar kan kvalitetsfaktorerna bl.a. vara olika uppgifter som skall återfinnas i utredningar och tider inom vilka utredningar under olika betingelser skall vara slutförda.

För varje faktor kan gälla olika normer. PPP-tiden t.ex. kan vara 5, 10, 15 eller fler minuter. Det bör inte vara tillfälligheter som avgör normen. Det skall finnas klara ställningstaganden till vilka ambitioner som gäller, "hur högt ribban skall ligga". Också allmänheten skall veta vad de kan förvänta sig av polisen.

Vid besök hos engelska polismyndigheter noterade jag att man fastställt normer för utryckningstider, svarstider i telefonväxlar, kontakt med brottsoffer, m.m. Dessa normer som var allmänt tillkännagivna på orten följs upp systematiskt varvid också allmänheten informeras om polisens förmåga att leva upp till sina utfästelser. Avvikelser från normerna analyserades och föranledde snabba förbättringsåtgärder.

Medborgarna skall i princip tillförsäkras samma goda insatser och service från polisen oavsett var i länet de bor. Därför bör normerna anges mer konkret än

som sker i dag. Också personalen bör veta vad som förväntas av dem. Det talar för ett system med fastställda och kända normer också inom polisen. Genom ett sådant system för kvalitetssäkring kan åstadkommas en jämnare kvalitet i polisarbetet, lägre kostnader, större ansvarstagande och mindre detaljkontroll.

Det är inte möjligt att inom ramen för denna utredning ge en utförlig beskrivning av kvalitetssäkring eller förslag om organisation av kvalitetssäkring i länets polisverksamhet. Jag föreslår att polisledningen skall ta initiativ till utveckling av kvalitetssäkring i alla delar av organisationen.

12 MEDBORGARINFLYTANDET

Förslag:

- Uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelsens styrelse och den nya länsmyndighetens polisstyrelse bör förtydligas och preciseras.

- För ledningen av distriktsorganisationen skall finns distriktsstyrelser med befogenheter som motsvarar polisstyrelsernas i dagens organisation. Ordningen för hur ledamöter skall utses bör ses över med sikte på att få ett mer lokalt valförfarande.

- I närpolisområdena skall finnas en situationsanpassad medborgarmedverkan i form av rådgivande organ, närpolisråd.

Idéskissen:

Förslagen i Idéskissen innebar att det under länsstyrelsens styrelse skulle finnas en polisstyrelse för länets polismyndighet. Vid distrikten skulle finnas polisnämnder med befogenheter motsvarande dagens polisstyrelser. Några formella förtroendemannaorgan skulle i princip inte finnas i närpolisområdena. Medborgarmedverkan skulle där ske på ett informellt och situationsanpassat sätt.

Framförda synpunkter:

Några polisstyrelser som yttrat sig över Idéskissen har framfört farhågor för att medborgarinflytandet kommer att tunnas ut om man skapar en länsmyndighet för polisen. De flesta har framhållit att det är nödvändigt att polisnämnderna vid distrikten ges samma befogenheter som dagens polisstyrelser.

Skälen för förslagen:

12.1 Bakgrund

De organisatoriska och verksamhetsmässiga förändringar som jag föreslår återverkar på den nuvarande strukturen för medborgarinflytandet inom polisen. Ett sådan inflytande förekommer i dag, om man håller sig till länen, på tre nivåer:

Länsstyrelsens styrelse, de lokala polismyndigheternas polisstyrelser och de därunder områdesanknutna polisnämnderna.

Tyngdpunkten i medborgarinflytandet har hittills legat på den lokala nivån. Det samband som av ålder har funnits mellan kommunerna och polisen befästes i samband med reformeringen av polisväsendet i början av 1980-talet. Då lades de principer fast som nu gäller för de lokala polisstyrelsernas medverkan i polisverksamheten. Polisstyrelsen förvandlades från ett i huvudsak rådgivande organ till ett i egentlig mening styrande organ för polisen. En ytterligare förstärkning av medborgarinflytandet skedde genom att statsmakterna år 1991 gjorde det möjligt för polisstyrelsen att inrätta polisnämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer.

Enligt bestämmelserna i polisförordningen (2 kap. 11 §) avgör polisstyrelsen viktigare frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten samt om polismyndighetens organisation och arbetsformer. Ett exempel på en organisatorisk fråga som polisstyrelsen beslutar är indelningen av distriktet i polisområden. Polisstyrelsen hanterar också frågor av större ekonomisk betydelse, frågor i samband med tillsättning av högre polistjänster samt andra frågor som polischefen hänskjuter till styrelsen. En polisstyrelse får inte avgöra frågor som avser polisledning i särskilt fall.

Polisstyrelsen får överlåta åt en polisnämnd att avgöra frågor som normalt skulle hanteras av styrelsen.

Länsstyrelsens styrelse beslutar i viktigare frågor om polisverksamheten. Varken i länsstyrelseinstruktionen (1990:1510) eller i polisförordningen är det närmare angett vilka frågor som avgörs av styrelsen i plenum. Länsstyrelsens vidgade roll på polisområdet innebär att allt fler uppgifter skall skötas av länsstyrelsens styrelse. Till styrelsens ansvarsområde torde för närvarande höra att bestämma om hur länets polis skall vara organiserad, om polismyndigheternas grundläggande organisation, om mål och riktlinjer för polisverksamheten i länet, om fördelningen av medel till länets polis och om resursanvändningen i övrigt. Det är vidare länsstyrelsens styrelse som bestämmer hur många valda ledamöter (lägst 6 och högst 10) som skall finnas i en polisstyrelse. Styrelsen beslutar också arbetsordningen för en lokal polismyndighet.

I likhet med polisstyrelsen får inte heller länsstyrelsens styrelse avgöra frågor som avser polisledning i särskilt fall.

En länsstyrelse får inrätta nämnder med uppgift att avgöra frågor inom bestämda

ansvarsområden. En nämnd tar över styrelsens uppgifter inom sitt ansvarsområde.

Vid övervägandena om hur medborgarinflytandet skall ordnas i den nya strukturen för länets polis är det värt att uppmärksamma de förändringar i fråga om de statliga myndigheternas ledning som aktualiserats av den av regeringen tillkallade Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer. Kommittén har i sitt nyligen framlagda betänkande (SOU 1993:58) föreslagit att enrådighetsverk bör vara huvudmodellen för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna. Till dessa myndigheter kan knytas särskilda organ för rådgivning och för insyn. Om det finns särskilda skäl för det, bör en myndighet ledas av en styrelse. Den bör ha ett totalt ansvar för verksamheten, och dess ledamöter bör utses med hänsyn till ledningsrollen. Styrelsemodellen bör enligt kommittén användas för myndigheter med affärsliknande verksamhet, med finansiell verksamhet, med bidragsgivande verksamhet och med verksamhet som i hög grad berör enskildas personliga integritet. Förslagen bereds för närvarande i regeringskansliet.

Kommitténs förslag är främst inriktade på ledningen av de statliga myndigheter som är centrala förvaltningsmyndigheter. De principer som läggs fast och som innebär en ökad tonvikt vid rådgivning och medborgerlig insyn har dock intresse när man diskuterar medborgarinflytandet inom polisen på regional och lokal nivå.

12.2 Inriktning

Genom medborgarinflytandet säkerställs den demokratiska kontrollen av och insynen i polisverksamheten. Länsstyrelsens styrelse, en polisstyrelse och en polisnämnd fyller viktiga funktioner när det gäller att ange verksamhetsmål för polisen och att göra prioriteringar i verksamheten. Vad som är verksamhetsmässigt önskvärt är inte alltid resursmässigt möjligt. Det är en central uppgift för de förtroendevalda att - inom ramen för statsmakternas beslut - göra de politiska prioriteringar och avvägningar som behövs.

En annan viktig uppgift för de förtroendevalda på lokal nivå är att vara en brygga mellan polisen och kommunerna. Polisens verksamhet gäller frågor som i hög grad berör den lokala politiska nivån, kommunala myndigheter och andra lokala organ. Kommuninvånarnas väl och ve står ju i centrum för både polisen och de kommunala organen. På motsvarande sätt har länsstyrelsens styrelse betydelsefulla uppgifter när det gäller att hålla samman den statliga förvaltningen i länet för att främja regionens utveckling.

Vid de förändringar som nu förestår för polisverksamheten i länet är det ange-

läget att slå vakt om medborgarinflytandet. Det utgör ett omistligt inslag inom polisen. Ambitionen måste vara att bredda den faktiska medborgarmedverkan, och då framför allt inom närpolisverksamheten. Jag anser således att man skall gå ett steg längre än vad Riksdagens revisorer ansett i sin rapport om Polisen i samhällets tjänst.

För att skapa trygghet i samhället och bryta brottskurvan krävs att polisens samspel fördjupas med andra organ inom samma verksamhetsfält. Här har de förtroendevalda en avgörande roll. Tillsammans med politiker i styrande funktioner inom berörda kommunala förvaltningsområden kan de förtroendevalda skapa nätverk av värde för polisarbetet.

Förslaget om närpolisorganisation går emellertid längre än så. Här handlar det om organisatoriskt självständiga enheter men i regel inom mindre lokalsamhällen än kommuner. Den lokala närheten bör vara ägnad att ytterligare förstärka den operativa samverkan med socialtjänstemän, skolledningar, bostadsrätts- och köpmannaföreningar, hyresgästföreningar, föräldra- och ungdomsgrupper m.fl.

Inom ett närpolisområde bör man enligt min mening undvika att skapa ett alltför formaliserat medborgarinflytande. Det bör i stället tillåtas att växa fram som ett naturligt led i den problemorienterade verksamheten i samband med arbetet med projekt och ärenden och inbegripa dem som berörs av och deltar i detta arbete. Det behövs inte någon tvingande formell ordning för detta. Närpolisverksamheten förutsätter för framgång en mer situationsbetingad medborgarmedverkan.

12.3 Formerna för medborgarinflytandet

Med länsstyrelsens vidgade roll på polisområdet har de uppgifter som länsstyrelsens styrelse sköter mer och mer kommit att gripa in i de uppgifter som en lokal polisstyrelse har. Förslaget om en enda förvaltningsmyndighet för länets polis innebär att det kommer att finnas endast en polisstyrelse. En sådan polisstyrelse kommer att ha hela länet som ansvarsområde. De mer lokalt anknutna polisstyrelseuppgifterna skall, som jag strax föreslår, ligga på ledningsorganen för distriktsorganisationen. Polisstyrelsens uppgifter kommer därmed att främst ta sikte på länsövergripande frågor. Dessa uppgifter sammanfaller i väsentliga hänseenden med dem som länsstyrelsens styrelse har. Den här situationen är ny och har därför inte förutsetts i de författningar som reglerar respektive styrelses uppgifter.

Att de båda styrelserna har sammanfallande, länsövergripande uppgifter kan i viss mån innebära en rollkonflikt. Den främsta orsaken härtill är att gällande regler om styrelsernas uppgifter och befogenheter inte är helt entydiga. I idé-

skissen såg jag det som en fråga om att åstadkomma vissa förtydliganden och preciseringar i dessa regler. Fortsatta överväganden under utredningsarbetet har inte lett mig till någon ändrad uppfattning.

De samordnande och sammanhållande uppgifter som länsstyrelsens styrelse har i ett län med flera polismyndigheter blir inte lika framträdande i en enmyndighetsorganisation. Länsstyrelsens styrelse kommer därför att i första hand hantera de mer övergripande och principiella frågorna för länets polis. Härmed avses ledningsfrågor kring verksamhetsmål, budget, uppföljning, tillsyn m.m. De viktiga tillsynsuppgifter som länsstyrelsen har på polisområdet medger inte att länsstyrelsens styrelse hanterar de mer direkt myndighetsledande styrelseuppgifterna för länspolismyndigheten. Dessa uppgifter skall i princip skötas av den myndighetens styrelse. Med en sådan principiell uppgiftsfördelning anser jag att man bör kunna undanröja den rollkonflikt som annars skulle kunna uppstå mellan de båda styrelsernas uppgifter.

Medborgarinflytandet på nästa nivå, dvs. inom distriktsorganisationen, bör utformas på följande sätt.

Eftersom verksamheten i polismästardistrikten formellt inte sker i myndighetsform, kommer där inte att finnas några polisstyrelser. Medborgarinflytandet måste därför ordnas på annat sätt. Med nuvarande regler måste medborgarinflytandet i polismästardistrikten ske genom polisnämnder. Även om detta kan erbjuda en tillfredsställande lösning, anser jag dock att systemet bör utformas på ett annorlunda sätt.

Gällande regler innebär att det är polisstyrelsen som inrättar polisnämnder och utser ledamöter i dessa. Med tanke på den betydelse som förtroendemannaorganen för ledningen av distriktsorganisationen kommer att ha är det lämpligt att det är länsstyrelsens styrelse som beslutar i saken. Länsstyrelsens styrelse bör således inte bara besluta om att inrätta förtroendevalda ledningsorgan (distriktsstyrelser), utan också bestämma dels hur många ledamöter som skall ingå i styrelsen, dels hur platserna i styrelsen skall fördelas på de kommuner som ingår i distrikten. Det får sedan ankomma på kommunfullmäktige att utse ledamöter i distriktsstyrelsen.

Det är också viktigt att man klargör uppgiftsfördelningen mellan polisstyrelsen och distriktsstyrelsen. Ett riktmärke måste härvid vara att distriktsstyrelsen skall sköta de uppgifter som rör verksamheten i det egna distriktet. Därmed får distriktsstyrelserna samma uppgifter som styrelserna i dagens polismyndigheter.

En annan fråga gäller hur man skall benämna förtroendemannaorganen i distrikts-

organisationen. Begreppet polisnämnd är inte helt lyckat. Närmast till hands är att kalla förtroendemannaorganen för styrelser, distriktsstyrelser.

De lösningar som jag förordar innebär att ändringar måste göras i polislagen och polisförordningen. Jag återkommer till den saken under avsnitt 15 Författningsfrågor.

I avvaktan på ett ställningstagande från statsmakternas sida erbjuder de nuvarande reglerna dock övergångsvis en tillfredsställande lösning.

Under tiden intill dess den nya organisationen för länets polis har intagits kan Länsstyrelsen med stöd av de bemyndiganden som lämnats i förfarandeförordningen fatta flertalet av de beslut som annars skulle ha ankommit på den nya myndighetens ledning. Detta gäller dock inte uppgiften att inrätta polisnämnder. Man bör därför, som tidigare angetts, överväga en ordning som innebär att den nya myndigheten inrättas i två steg. Ett första steg skulle vara att redan under våren 1994 tillskapa den nya myndighetens ledning för att bl.a. bestämma om polisnämnder i de nya polismästardistrikten så att dessa nämnder kan träda i funktion den 1 juli 1994.

I samband med behandlingen av de författningsändringar som är aktuella finns det anledning att ta upp frågor som gäller åklagarnas och personalföreträdarnas möjligheter att vara närvarande vid sammanträden med respektive styrelser.

Den lösning som jag föreslår i fråga om ledningen av distriktsorganisationen innebär ett medborgarinflytande av i sak samma slag som för närvarande gäller beträffande de nuvarande polismyndigheterna. Enda skillnaden är att antalet förtroendevalda ledamöter kommer att bli färre på denna nivå på grund av att antalet distrikt minskar. De farhågor om ett i sak uttunnat medborgarinflytande som framförts i en del synpunkter på Idéskissen är således inte befogade. Intresset av att engagera fler förtroendevalda i polisen bör kunna tillgodoses inom närpolisorganisationen.

Även om jag som nyss sagts förespråkar att medborgarmedverkan i närpolisområdena främst bör utvecklas på ett situationsbetingat och mindre formellt sätt, måste det dock i första hand vara en sak för en distriktsstyrelse att bestämma om formerna och sättet för medborgarmedverkan inom ett närpolisområde. Medborgarmedverkan bör i huvudsak ta sikte på rådgivande funktioner. Det ligger därför nära till hands att tillämpa den modell för lekmannainflytande som den nyss nämnda kommittén förordat för flertalet statliga myndigheter. Den innebär att myndigheterna till sig knyter rådgivande organ. Distriktsstyrelsen bör alltså lämpligen besluta om inrättande av sådana rådgivande organ i närpolisom-

rådena (närpolisråd). Distriktsstyrelsen bör också lägga fast principerna för närpolisrådens sammansättning. Här kommer det att finnas utrymme för att låta förtroendevalda ingå i dessa råd. I konsekvens med vad som tidigare sagts om åklagarväsendets koppling till polisens verksamhet är det naturligt att en åklagare ingår i ett närpolisråd. Till frågan om det behövs några författningsändringar för att åstadkomma den föreslagna ordningen återkommer jag (avsnitt 15).

Till sist vill jag säga att kunniga och insiktsfulla förtroendevalda är en grundläggande förutsättning för att fullt ut förverkliga ett reellt medborgarinflytande. Samtliga förtroendevalda vid länets polis bör erbjudas en särskild utbildning som tar sikte på dels den operativa verksamheten med inriktning på problemorienterat polisarbete, dels de nya formerna för ledning och styrning.

13 LÄNSSTYRELSENS NYA ROLL

Förslag:

- Länsstyrelsen bör engagera sig mer i polisfrågorna i länet.
- En särskild enhet bör inrättas inom Länsstyrelsen med uppgift att svara för tillsyn av polisverksamheten i länet.
- Samarbetet inom det östra förstärkningsområdet bör utvecklas och områdets gränser ses över.

Idéskissen:

Den andra och tredje strecksatsen är ny.

Framförda synpunkter:

Förslaget tillstyrks av dem som yttrat sig i frågan. Svenska Polisförbundet önskar facklig representation i länsstyrelsens styrelse. ST-Polisväsende efterlyser en dialog med länsstyrelsen.

Skälen för förslagen:

13.1 Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen är enligt polislagen länets högsta polisorgan. Den ansvarar för polisverksamheten i länet och har tillsyn över den verksamhet som bedrivs av polismyndigheterna. Genom länsstyrelsens styrelse säkras ett demokratiskt inflytande på den regionala nivån inom polisen.

Länsstyrelsen har som tidigare sagts under senare år successivt fått ett allt större ansvar när det gäller polisen. Den 1 juli 1992 infördes den s.k. länspolismästarmodellen i hela landet. Den innebar bl.a. att polismästaren i det största polisdistriktet i länet också är regional chef och i den egenskapen föredragande i länsstyrelsen i polisfrågor. Härtill har länsstyrelsen fått ansvar för fördelningen av ekonomiska medel mellan polisdistrikten i länet, liksom för att bestämma inriktningen av polisverksamheten. Genom nyligen beslutade ändringar i polisför-

ordningen har länsstyrelsen tillagts ytterligare uppgifter när det gäller ledning och styrning av länets polis. Fr.o.m. den 1 maj 1993 beslutar länsstyrelsen om indelningen av länet i polisdistrikt. Detta utvidgade ansvar ställer ökade krav på länsstyrelsens engagemang i fråga om såväl ledning och uppföljning som tillsyn av verksamheten.

Det är därför angeläget att Länsstyrelsen i ännu högre grad än hittills engagerar sig i polisfrågorna i länet. Särskilt när det gäller uppgiften att ha tillsyn över en blivande länspolismyndighet är det nödvändigt att tillräcklig kunskap om polisverksamheten finns vid Länsstyrelsen. Genom den organisatoriska lösning som föreslås får nämligen Länsstyrelsen en delvis ny roll. Polisfrågorna bör hanteras på hög nivå inom Länsstyrelsen för att göra det möjligt att med såväl kunskap som formell auktoritet svara för tillsynen på detta område. Jag återkommer till frågan om tillsyn nedan.

Länsstyrelsen har enligt länsstyrelseinstruktionen till uppgift att verka för samordning när det gäller ett stort antal samhällssektorer. Förslaget om en närpolisverksamhet innebär krav på samverkan inom ett flertal samhällssektorer. Det är enligt min mening därför naturligt att Länsstyrelsen - också mot denna bakgrund - verkar för en samordning på den regionala nivån mellan polisverksamheten och bl.a. socialtjänsten, trafiksäkerhetsarbetet, kommunikationsplaneringen och den fysiska planeringen.

Jag vill här understryka att något annat alternativ än enmyndighetsalternativet medför krav på större insatser från Länsstyrelsens sida, eftersom det skulle leda till behov av samordning av flera självständiga polismyndigheter i länet. För denna uppgift skulle en särskild regional funktion behöva inrättas.

Jag vill tillägga att Länsstyrelsen genom att tillsätta denna utredning och förse den med tillräckliga utredningsresurser har markerat sitt vidgade ansvar. Det är givetvis min förhoppning att utredningsarbetet kan vara till nytta också för andra länsstyrelser.

Frågan om personalrepresentation i Länsstyrelsens styrelse behandlas under avsnitt 15 Författningsfrågor.

13.2 Tillsyn

Frågan om tillsyn av polisverksamheten har behandlats i propositionen (1989/90:155) Förnyelse inom polisen samt i propositionen (1991/92:52) Regional ledningsorganisation inom polisen. Att ha en väl fungerande tillsyn, utvärdering och uppföljning av polisverksamheten är nödvändigt i det system med mål-

och resultatstyrning som nu tillämpas också på polisens område. Det är viktigt att den polisiära servicen till dem som bor eller vistas i länet har en jämn och hög standard inom hela länet. I en enmyndighetslösning kan uppgiften att fullgöra denna tillsyn inte läggas på myndighetschefen. En myndighet får nämligen inte utöva tillsyn över sig själv. Frågan måste därför lösas på annat sätt.

I propositionen om regional ledning inom polisen konstateras att det knappast är önskvärt eller ens möjligt att Rikspolisstyrelsen ges rollen att nära följa och stödja verksamheten vid landets alla polismyndigheter. Det skulle närmast motverka den decentralisering av ansvar och befogenheter, som är avsikten med den nya styrningen, och skulle ligga mindre väl i linje med inriktningen av Rikspolisstyrelsens roll mot mera övergripande frågor inom polisen. I stället bör de regionala organen, dvs. länsstyrelserna ges en ökad roll i detta hänseende. Detta stämmer också väl med riksdagens beslut i samband med polisreformen, där utgångspunkten var att ge de regionala cheferna en starkare ställning inom polisorganisationen.

Det är vidare en fördel om kontrollen och uppföljningen av polisverksamheten genomförs på en nivå, där det finns god kännedom om såväl själva verksamheten som det samhälle och den miljö där verksamheten bedrivs. Genom förtroendeinflytandet i länsstyrelsens styrelse finns det på länsnivån ett medborgarinflytande, som inte kan tillgodoses om uppgifterna utförs på central nivå.

Jag föreslår att en särskild enhet inrättas inom Länsstyrelsen med uppgift att ansvara för tillsynen av polisverksamheten i länet. Enheten bör vara direkt underställd landshövdingen.Till chef för enheten bör utses en polischef med bred erfarenhet. Till hans förfogande bör ställas specialister på polisverksamhetens olika grenar.

13.3 Samverkan mellan län

13.3.1 Polisförstärkning

I Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet (FAP 201-2) har Rikspolisstyrelsen utfärdat allmänna råd om hur samverkan bör ske över länsgränserna när det gäller polisförstärkning. Dessa allmänna råd är inte formellt bindande för länsstyrelserna eller polismyndigheterna men tillämpas ändå i praktiken. Innebörden är i korthet följande.

Riket har indelats i fem förstärkningsområden. Stockholms län ingår i östra förstärkningsområdet tillsammans med Uppsala län, Gotlands län, Örebro län, Västmanlands län, Kopparbergs län och Gävleborgs län. De regionala polische-

ferna bör före den 1 oktober årligen kartlägga förstärkningsbehoven för det kommande året och därefter komma överens om hur behoven skall tillgodoses. Länspolismästaren i Stockholms län har utsetts av de övriga länspolismästarna att vara sammankallande i samverkansfrågor om förstärkning.

Förstärkningsrörelser mellan länen har främst förekommit i samband med midsommar, vissa större biltävlingar, sommarförstärkning till Gotland och vid Vasaloppet.

13.3.2 Samarbete i övrigt

Samarbete inom det östra förstärkningsområdet sker också inom följande områden.

Trafikpolisen samordnar sina trafikövervakande insatser i samband med t.ex. skolavslutning, sportlov och vid stora helger. Eskort av tunga och/eller breda transporter, som berör mer än ett län, samordnas också. Vidare sker ett samarbete mellan länen i utbildningsfrågor.

Rekryteringen av polisaspiranter samordnas av rekryteringskonsulenterna med konsulenterna i Stockholm som närmast ansvariga.

Personalkonsulenterna samordnar främst de personalvårdande insatserna men också vissa arbetsmiljöfrågor i övrigt.

Samarbete med andra län sker också i en del andra frågor som inte formaliseras inom förstärkningsområdets ram. Som nämnts tidigare har sjöpolisen uppgifter även i angränsande län.

Kriminaltekniker från Stockholm biträder i vissa fall myndigheter i övriga delar av landet. Samarbete förekommer också i samband med utredningar av vissa grova brott.

Länsstyrelserna och polismyndigheterna inom östra förstärkningsområdet förfogar sammantaget över avsevärda polisresurser. Det finns också goda möjligheter att utbilda och behålla kvalificerade specialister både inom det polisoperativa fältet och inom förvaltningen. Möjligheterna att bistå varandra med förstärkningar och specialister i ett utvecklat samarbete är därför goda. Det östra förstärkningsområdet utgör också till stor del ett geografiskt område med hög brottslighet, tät trafik och allmänt sett en stor rörlighet. Det finns därför behov av en utbyggd samverkan och ett närmare samarbete mellan länen inom en rad olika verksamhetsgrenar. Ett exempel på detta utgör de internationella frågorna.

Enligt min mening bör det polisiära samarbetet inom det östra förstärkningsområdet utvecklas och stärkas. Fråga uppkommer då om hur avgränsningen skall göras till de uppgifter som Rikskriminalpolisen vid Rikspolisstyrelsen i dag har. Den frågan kan komma att behandlas i samband med den översyn som nu pågår av Rikspolisstyrelsens uppgifter och organisation. Jag tar därför inte upp ärendet vidare i denna rapport. Dock bör i särskild ordning en översyn göras av förstärkningsområdets gränser. Bl.a. bör Södermanlands län ingå i det östra förstärkningsområdet.

14 EKONOMISKA KONSEKVENSER

Förslagen innebär:

- Förslagen till ny organisation m.m. leder till att sparkraven klaras utan uppsägningar av personal.

- Resurser skapas för investeringar, i första hand inom IT-området.

- Medel omfördelas till förmån för det mer direkt problemorienterade polisarbetet och närpolisverksamheten med minst 500 miljoner kronor.

Idéskissen:

I Idéskissen angavs besparingsmöjligheter på minst 120 miljoner kronor.

Framförda synpunkter:

Flera som yttrat sig efterlyser en mer detaljerad redovisning och analys. Några har framhållit att de ekonomiska beräkningarna i Idéskissen framstår som alltför optimistiska. I ett yttrande sägs att det inte finns möjlighet att spara betydande belopp inom polisen, eftersom det i dag saknas nödvändig utrustning för att kunna bedriva en verkningsfull polisverksamhet.

Redovisning

14.1 Allmänt

Förslagen i denna rapport får återverkningar på det ekonomiska och budgetmässiga området. I avsnitt 9 Resursfördelningen inom länet har behandlats frågan om en förändrad resursfördelning, kopplad till distriktsindelningen för länets polis.

I detta avsnitt redovisas den omfördelning av medelsanvändningen på verksamhetsområden som förslagen innebär och de ekonomiska konsekvenserna. Redovisningen är bara översiktlig. Beräkningarna är gjorda i underkant. De bör därmed stå sig även vid en mer fördjupad analys.

En del frågor som rör genomförandet av förslagen bör beslutas på nivån under Länsstyrelsen. Lokala lösningar kommer därmed att finnas. Genomförandet har vidare en sådan komplexitet att det inte har varit möjligt att under utredningen gå igenom och besvara alla enskilda spörsmål. Bl.a. mot den här bakgrunden är det svårt att exakt beräkna de ekonomiska konsekvenserna eller att helt fördela dem över tiden. I första hand beskrivs därför de möjliga effekterna per budgetår efter ett fullständigt genomförande.

Huvuddelen av besparingsmöjligheterna finns på personalsidan. Organisationsförändringen, i förening med bl.a. förändringar av arbetstiden och ett färre antal semesterdagar, skapar ett utrymme för att bedriva polisverksamheten i länet med sammantaget lägre personalkostnader än i dag, och detta dessutom på ett mer effektivt sätt. Den personalminskning som följer av detta kan enligt mina beräkningar ske genom s.k. naturliga avgångar.

De efter hand minskade personalkostnaderna, i kombination med de sparmöjligheter i övrigt som redovisas i det följande, innebär att de aktuella sparkraven för länets polis klaras. Några uppsägningar av personal behöver inte ske. Det resursutrymme i övrigt som skapas måste i första hand tas i anspråk för att åstadkomma ett problemorienterat polisarbete och en närpolisorganisation. Dessutom bör resurser användas för investeringar i modern teknik och för polisaspiranter.

14.2 Omfördelning av medelsanvändningen

Redovisningen i detta underavsnitt följer avsnittsindelningen i rapporten.

Förslaget om att ett problemorienterat arbetssätt skall utvecklas, genomföras och prioriteras i alla verksamhetsgrenar och på alla nivåer inom länets polis kommer att medföra en avsevärd omfördelning av medelsanvändningen. Med hänsyn till att de nuvarande redovisningsrutinerna inte ger tillräckligt stöd för uppföljning av kostnader fördelade på t.ex. brottsförebyggande verksamhet, är det svårt att ange ett exakt tal för omfördelningens storlek. Sannolikt kan uppemot 25 procent av medlen för länets polis komma att användas inom ramen för det mer direkt problemorienterade polisarbetet. Det innebär omkring 650 miljoner kronor årligen. En ökning med ca 500 miljoner kronor, om man jämför med dagens förhållanden (kvarterspolisverksamhet m.m.).

En övergång till ett mer problemorienterat arbetssätt medför i sig inte några omedelbara besparingar eller kostnadsökningar. Inledningsvis uppstår dock vissa kostnader främst för utbildning. Jag bedömer emellertid att dessa kostnader inte kommer att nämnvärt påverka medelsbehoven, eftersom dels andra, normala

utbildningskostnader kommer att minska under aktuell tid, dels en stor del av utbildningen kommer att ske i det löpande, dagliga arbetet.

Vissa investeringar på IT-området (ADB-utrustning m.m.) måste göras. Dessa torde i huvudsak behövas även inom nuvarande verksamhet. I denna sak återkommer jag i det följande. I övrigt torde driftskostnaderna för ett problemorienterat arbetssätt öka något till följd av utåtriktade kontakter, m.m. I förhållande till driftskostnaderna i den traditionella polisoperativa verksamheten kan dessa kostnader betraktas som försumbara.

Det är främst från den traditionella polisoperativa verksamheten som den nämnda omfördelningen skall ske. En översyn och därmed utveckling av övervaknings- och utryckningsverksamheten och kriminalpolisarbetet i enlighet med mina förslag kan beräknas ge minst sådana effekter som möjliggör denna omfördelning.

Årskostnaderna för en närpolisorganisation i hela länet kan, då organisationen är fullt genomförd, beräknas till omkring 700 miljoner kronor. Detta medför en omfördelning på omkring 630 miljoner kronor till förmån för den lokala polisverksamheten. Eftersom merparten av det mer direkt problemorienterade polisarbetet kommer att utföras inom närpolisorganisationen, är det här som huvuddelen av de förut nämnda 650 miljoner kronorna kommer att förbrukas.

Att genomföra närpolisorganisationen medför både driftsmässiga kostnadsökningar och investeringar av engångskaraktär. I båda fallen är det främst kostnader kopplade till ett förändrat lokalbestånd. De beräkningar som gjorts leder preliminärt fram till att det skulle behövas sammanlagt 29 nya lokaler, varav 23 stora, fem medelstora och en liten (i Salem). Vissa befintliga lokaler behöver samtidigt utökas. Den beräknade genomsnittliga årliga hyres- och driftskostnaden uppgår till 600 000 kronor per lokal. Beräknat för hela den nya närpolisorganisationen medför detta en total kostnadsökning på årsbasis om högst 25 miljoner kronor. Därtill kommer engångskostnader i form av utrustning, möbler, inventarier m.m. till en beräknad kostnad om totalt högst 21 miljoner kronor.

Förslaget om den organisatoriska indelningen av länets polis medför minskade kostnader för administrativa funktioner, dvs. ledning och förvaltning, och för lokaler m.m. med minst 75 miljoner kronor per år. Då är hänsyn tagen till kostnadsökningen för närpolisens lokaler. Kostnadsminskningen kan ske utan att sänka ambitionsnivån för den polisoperativa verksamheten. Tvärtom kan nivån höjas fastän kostnaderna minskar. Rationaliseringsvinsterna till följd av en

ändrad organisationsstruktur ger utrymme för besparingar. Till dessa återkommer jag strax.

I fråga om den regionala verksamheten innebär mina förslag sammantaget inte någon nämnvärd förändring av medelsbehovet jämfört med behovet för motsvarande funktioner i dag.

Förslagen i fråga om lokaler och utrustning är delvis konsekvenser av verksamhets- och organisationsförslagen; det gäller bl.a. i fråga om lokaler och fordon. Kostnadsförändringarna i dessa avseenden är medräknade i det som beskrivits tidigare. I fråga om ADB-stöd, radiokommunikation och telesystem finns kostnader som inte lämpligen fördelas på samma sätt och som därför redovisas här.

På ADB-området är det, utifrån det underlag som har kunnat tas fram inom ramen för min utredning, inte möjligt att närmare precisera kostnader för investeringar och inte heller att beräkna möjliga vinster. För varje sådan investering skall finnas en lönsamhetskalkyl som pekar på rationaliseringsvinster, dvs. att verksamheten på oförändrad nivå efter gjord investering kan utföras till lägre kostnad. Det är min bestämda uppfattning att ADB-stödet avsevärt kan byggas ut inom ramen för nuvarande anslagsramar till länets polis. Med hänsyn till de sparmöjligheter som redovisas, bör minst 20 miljoner kronor per budgetår kunna användas för att finansiera IT-investeringar, i vart fall fr.o.m. budgetåret 1996/97.

I fråga om radiokommunikationerna medför mitt förslag om anpassning av radiosystemen 80 och 70 M kostnader för investeringar i ny utrustning m.m. till ett sammanlagt belopp på omkring 6 miljoner kronor. Finansieringen måste ske genom de kostnadsminskningar som uppstår till följd av den ändrade organisationen. Förslaget om ett nytt digitalt radiosystem går inte att kostnadsberäkna utifrån den nuvarande kravspecifikationen.

Förslaget om att införa ett gemensamt telesystem för hela länets polis bygger på att kunna utnyttja redan gjorda investeringar på ett effektivare sätt. Den framtagna kalkylen innebär att de årliga kostnaderna för telekommunikationer inom länets polis skulle kunna minska med minst 2 miljoner kronor, och detta utan några budgetmässiga kostnader för investeringar. Den resurs som därmed frigörs bör användas för andra IT-investeringar.

Förslagen i övrigt innebär inte omfördelningar av någon betydelse. Dock finns anledning att till personalfrågorna säga något om det avtal om ortstillägg, det s.k. storstadstillägget, som i dag medför en viss skillnad i fråga om lönekost-

nader för länets polispersonal. Förslaget om en länsmyndighet innebär att avtalet inte kan tillämpas utan omförhandling.

Det är viktigt att ha bakgrunden till avtalet klart för sig då en förändring skall diskuteras. Då avtalet tillkom på 1970-talet berodde detta främst på de problem som då fanns att kunna behålla polispersonal vid de största myndigheterna i landet. Vid tillkomsten och långt in på 1980-talet fanns i avtalet också en differensiering utifrån geografisk placering och tjänstgöringens huvudsakliga innehåll. I dag finns helt andra förutsättningar att lokalt hantera lönesättningsfrågor än vad som gällde under 1970- och 80-talen, såväl i fråga om lönenivåer som individuell differensiering.

Det finns inte något löneutrymme utöver vad som ryms inom anslagsramen för länets polis. En omförhandling av avtalet, som på arbetsgivarsidan sker genom Rikspolisstyrelsen, måste således ske inom ramen för avtalets nuvarande kostnadsnivå.

På personalområdet kan vidare nämnas att det för närvarande finns 1 022 polisaspiranter under utbildning med placering i länet. Därutöver har beslutats att 40 av de polisaspiranter, som börjar sin utbildning i januari 1994, skall placeras i länet. Polisaspiranterna är anställda vid Rikspolisstyrelsen tills dess att de är färdigutbildade. Under utbildningstiden belastas dock länsramen av aspiranternas lönekostnader.

Till något över hälften kan de polisaspiranter som är under utbildning beräknas ersätta polispersonal som slutar genom s.k. naturlig avgång. För såväl dessa aspiranter som övriga måste lönekostnaderna rymmas inom länsramen. Om så inte kan ske, kan det bli aktuellt att avstå från nyanställning vid länets polis av vissa polisaspiranter efter avslutad grundutbildning.

14.3 Besparingsmöjligheter till följd av utredningen

Det är i huvudsak den föreslagna organisatoriska indelningen av länets polis som medför större besparingsmöjligheter. En minskning från 19 polisdistrikt/polisområden till åtta distrikt - sammanhållna i en förvaltningsmyndighet - medför, i förening med de ändringar som gäller den regionala verksamheten, möjliga besparingar motsvarande elva lednings- och förvaltningsorganisationer. Lågt räknat medför varje sådan organisation en resursförbrukning om minst 4 miljoner kronor. Om man tar hänsyn bl.a. till att det skall finnas polisoperativ verksamhet i Norrtälje och Handen, räknar jag med en besparingsmöjlighet på årsbasis av sammanlagt minst 40 miljoner kronor till följd av den nya organisationen för länets polis.

Till denna summa skall läggas de besparingar som uppkommer till följd av minskade lokalkostnader m.m., totalt ytterligare minst 60 miljoner kronor årligen. Från denna summa måste dock dras de ökade lokalkostnaderna för närpolisorganisationen, cirka 25 miljoner kronor på årsbasis. Därmed blir den årliga lägre driftkostnaden för lokaler minst 35 miljoner kronor.

Således innebär förslaget om ny organisatorisk struktur för länets polis besparingsmöjligheter om sammanlagt minst 75 miljoner kronor per år, när förslaget genomförts och besparingen bl.a. i form av personalminskning har realiserats.

Även i fråga om den regionala verksamheten uppkommer vissa besparingsmöjligheter. Jag har beaktat dessa vid beräkningen av beloppet på 75 miljoner kronor i anslutning till de organisatoriska förändringarna.

En övergång till ett mer problemorienterat arbetssätt inom alla verksamheter, översynen av arbetsformer m.m. inom den traditionella polisoperativa verksamheten och ett införande av en närpolisorganisation ger också möjlighet till att ta tillvara vissa positiva effekter. Dels torde närpoliskonceptet vara en förutsättning för att polisverksamheten skall kunna tillgodogöra sig den stora resurs som närsamhället utgör, dels torde en ökad delegation och därmed ett ökat eget ansvar hos de anställda medföra en högre produktivitet. Till detta kan läggas att lågt räknat 1 000 poliser kan beräknas arbeta minst två timmar mer per vecka, motsvarande ca 80 årsarbetskrafter. Den rationaliseringspotential som ligger i detta kan omräknas till minst 25 miljoner kronor.

14.4 Övriga besparingsmöjligheter

Det nyligen träffade avtalet om löneförmåner m.m. på det statliga området innebär att alla anställda får två semesterdagar mindre. Detta påverkar inte medelstilldelningen. En omräkning av det minskade antalet semesterdagar till ekonomiska termer innebär att det finns en möjlig besparing på minst 24 miljoner kronor genom personalminskning. Härtill kommer minskade kostnader för semestervikarier och kostnader för övertid m.m. i samband med semesterluckor i ordinarie bemanning.

Här kan också pekas på de möjligheter som finns att dra ned på kostnaderna för bevakning av ambassader och tunnelbanebevakning som på polisens bekostnad sköts av bevakningsföretag. Denna ordning växte fram då polisen drogs med stora vakanser. Numera bör en del av den ordningshållning m.m. i tunnelbanan som åvilar polisen kunna hanteras utan att anlita bevakningsföretag. För innevarande budgetår har en besparing redan beslutats. En fortsatt neddragning av

de nämnda bevakningskostnaderna bör ske under kommande budgetår. Jag beräknar dessa till totalt minst 60 miljoner kronor.

14.5 Sparkravet

Sparkravet för länets polis är 43 miljoner kronor för innevarande budgetår och 63 miljoner kronor respektive 50 miljoner kronor för de nästa två budgetåren. Sparkravet uppfylls på följande sätt.

Sparkravet för innevarande budgetår har redan uppfyllts inom ramen för det budgetarbete som skett.

För budgetåret 1994/95 bedömer jag att sparkravet direkt kan hanteras genom de möjligheter till minskat köp av tjänster för bevakning som nyss redovisats i förening med en del minskade lokalkostnader.

Till budgetåret 1995/96 har organisationsförändringarna hunnit genomföras och fungerat under någon tid - formellt ett år. Tills dess bör det finnas förutsättningar att genomföra vissa av de möjliga personalminskningarna samt att i övrigt uppnå sparmålet genom fortsatt minskade lokalkostnader och minskat köp av tjänster.

Vad som har sagts i detta avsnitt om besparingsmöjligheter och kostnadsökningar kan sammanfattningsvis åskådliggöras genom följande sammanställning. Beloppen är angivna i miljoner kronor.

Sammanställning

Reella kostnadsminskningar

Köp av bevakningstjänster m.m.	60	
Lokaler för polishus	60	
Telekommunikationer (drift och kapital)	2	
	122	+122

Reella kostnadsökningar

Närpolislokaler	25	
Radiokommunikationer (drift och kapital)	2	
ADB-stöd (drift och kapital)	5	
	32	-32
		+90

Möjliga kostnadsminskningar för personal till följd av

Ny organisation av länets polis	40	
Ändrad arbetstid	25	
Färre semesterdagar	24	
	89	+89

Möjliga kostnadsökningar till följd av

IT-investeringar (drift och kapital)	20	-20
		+69

Totalt uppkommer således möjligheter till minskade årliga kostnader på 159 miljoner kronor (90 + 69). Inom detta belopp skall rymmas de två kommande budgetårens besparingar på sammanlagt 113 miljoner kronor. Vidare tillkommer lönekostnader bl.a. för färdigutbildade polisaspiranter till länets polis.

Avslutningsvis skall nämnas att omorganisationen innebär vissa kostnader av engångskaraktär. Det gäller utrustning till närpolislokaler på 21 miljoner kronor och genomförandekostnader på ca 5 miljoner kronor.

15 FÖRFATTNINGSFRÅGOR

De förslag i grundläggande frågor som jag lägger fram i denna rapport ryms i och för sig inom de regler på berörda områden som gäller i dag. Några omedelbara författningsändringar behövs således inte. Samtidigt skall sägas att gällande regler på polisområdet tar sikte på dagens strukturer och organisation. Även om det i och för sig sedan länge har funnits ett polisdistrikt som omfattar ett län (Gotlands län), rymmer den nyordning i fråga om en enda polismyndighet i Stockholms län som jag föreslår aspekter som lämpligen bör återspeglas i författningarna.

De spörsmål det gäller är inte begränsade till Stockholms län. De ändringar som kan behöva göras måste således gälla för hela landets polisväsende. I första hand måste det därför vara en sak för regeringskansliet att bereda de författningsförslag som föranleds av den reformering av polisen som regeringen initierat genom uppgifter och bemyndiganden till länsstyrelserna.

Länsstyrelsen bör emellertid hos regeringen aktualisera de författningsändringar som föranleds av det beslut som styrelsen fattar på grundval av denna rapport. Jag avser att inom kort i en särskild skrivelse förse Länsstyrelsen med ett mer konkret underlag för en framställning till regeringen.

I det följande skall bara mer översiktligt redogöras för de ändringar som lämpligen bör komma till stånd. Redogörelsen gör inte anspråk på att omfatta varje detaljfråga, utan den tar sikte på de mer framträdande spörsmålen. På några punkter bör regeländringar ske snarast, dvs. med ett ikraftträdande senast den 1 juli 1994. Det gäller de tre första punkterna i följande redogörelse.

1. Enligt 2 kap. 3 a § polisförordningen har chefen för den åklagarmyndighet som verkar inom polisdistriktet rätt att vara närvarande och yttra sig vid polisstyrelsens sammanträden samt att få sin mening antecknad till protokollet. Motsvarande bestämmelse finns inte i fråga om polisnämnder. De distriktsstyrelser som jag föreslår skall finnas för polismästardistrikten (se p.6) kommer i avvaktan på eventuella ändringar i saken att definitionsmässigt att vara polisnämnder. För att inte åklagarväsendets möjligheter att delta i planeringsprocessen skall tunnas ut bör åklagaren ha rätt att vara närvarande vid sammanträde med en polisnämnd vid en polismyndighet som omfattar ett län. En bestämmelse härom bör tas in i polisförordningen.

Samtidigt bör den berörda bestämmelsen i polisförordningen ändras så att inte representanter för samtliga nuvarande åklagarmyndigheter är närvarande vid sammanträde med den nya polismyndighetens styrelse. Den begränsningen bör införas att endast chefen för den regionala åklagarmyndigheten och chefen för Åklagarmyndigheten i Stockholm har rätt att vara närvarande.

2. Med hänsyn till att länsstyrelserna har fått alltmer viktiga uppgifter på polisområdet är det enligt min mening konsekvent att låta åklagarna också vara närvarande vid sammanträde med länsstyrelsens styrelse när den handlägger polisfrågor. Detta bör gälla chefen för den regionala åklagarmyndigheten och chefen för Åklagarmyndigheten i Stockholm. En bestämmelse härom bör lämpligen tas in i polisförordningen.

3. Personalföreträdarförordningen (1987:1101) gäller för polismyndigheterna. Den innebär att företrädare för de anställda har rätt att vara närvarande och yttra sig vid sammanträde med myndighetens styrelse och vid en polisnämnds sammanträde. Vid Rikspolisstyrelsen gäller förordningen med det tillägget att personalföreträdare får även den vara som är anställd i den lokala polisorganisationen. Även i fråga om länsstyrelserna tillämpas personalföreträdarförordningen. Eftersom det inte finns några särbestämmelser, är det bara de anställda vid länsstyrelserna som får vara personalföreträdare. Med hänsyn till länsstyrelsernas uppgifter på polisområdet har det från de anställda vid länets polis framförts önskemål om att få möjligheter att inom ramen för systemet med personalföreträdare vara närvarande vid sammanträden med länsstyrelsens styrelse när den handlägger polisfrågor. Detta önskemål är berättigat. En bestämmelse i ämnet bör tas in i förordningen med länsstyrelseinstruktion.

4. Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelsen och polismyndigheten i ett enmyndighetslän måste förtydligas och preciseras. De mer övergripande och strategiska frågorna bör hanteras av länsstyrelsen, medan de direkt myndighetsledande uppgifterna bör ligga på polismyndighetens ledning. Uppgifter som med fördel bör kunna skötas av polismyndighetens styrelse är t.ex. att bestämma om myndighetens grundläggande organisation - dock med undantag för indelningen i polismästardistrikt - om regional polisverksamhet inom distriktet, om administrativa frågor och om medelsfördelningen inom distriktet. Samtidigt bör det klargöras att det är en uppgift för länsstyrelsen att besluta om indelningen av distriktet i polismästardistrikt. Ändringarna berör polisförordningen.

5. En särskild fråga är om det bör införas uttryckliga bestämmelser om att det i ett enmyndighetsdistrikt finns en indelning i verksamhetsområden som inte är polisområden eller närpolisområden. För egen del anser jag att det kan vara både lämpligt och praktiskt. Om man vill få till stånd en någorlunda enhetlig begreppsbildning inom polisväsendet, bör benämningen läggas fast i polisförordningen. Begreppet polismästardistrikt bör användas. Ett alternativ är att endast ange att det utöver polisområden finns andra verksamhetsområden och att det är länsstyrelsen, om den beslutat om indelningen, som bestämmer benämningen på dessa. Införs begreppet polismästardistrikt i polisförordningen, kan det finnas anledning att där också ta in begreppet närpolisområde.

6. Nya regler behövs om inrättandet av förtroendemannaorgan m.m. på distriktsnivå i en enmyndighetsorganisation. Enligt den ordning som för närvarande gäller är det polisstyrelsen som beslutar om inrättande av polisnämnder och som utser ledamöter i en polisnämnd. Som jag sagt tidigare (avsnitt 12) bör det vara en uppgift för länsstyrelsens styrelse att besluta om att inrätta förtroendemannaorgan på distriktsnivå i en enmyndighetsorganisation. Ett sådant förtroendemannaorgan bör inte kallas polisnämnd utan distriktsstyrelse. Länsstyrelsen bör också bestämma hur många ledamöter som skall ingå i en styrelse och hur ledamöterna skall fördelas på de kommuner som ingår i distriktet. Vidare bör införas bestämmelser om att det är resp. kommunfullmäktige som har att utse dessa ledamöter. Förslagen under denna punkt berör polislagen.

7. En annan fråga som aktualiseras genom förslaget om en enmyndighetsorganisation gäller antalet ledamöter i polisstyrelsen. Enligt polislagen består en polisstyrelse bl.a. av det antal valda ledamöter, lägst sex och högst tio, som länsstyrelsen bestämmer. Stockholms län omfattar 25 kommuner. Det i polislagen angivna intresset av att om möjligt alla kommuner skall vara representerade i styrelsen kan inte tillgodoses. Detta spörsmål måste uppmärksammas i lagstiftningssammanhang.

8. Enligt vad jag tidigare (avsnitt 12) föreslagit bör medborgarmedverkan i närpolisorganisationen ske på ett situationsbetingat och mindre formellt sätt. Medborgarmedverkan skall i huvudsak gälla rådgivande funktioner och ske genom närpolisråd. Distriktsstyrelsen skall bestämma om inrättande av närpolisråd och om principerna för deras sammansättning. Den enda reglering som behövs är en bestämmelse i polisförordningen om att närpolisråd får inrättas som ett rådgivande organ för polisverksamheten i ett närpolisområde.

16 GENOMFÖRANDET

16.1 Organisation

Förslag:

- Huvuddelen av den organisatoriska indelningen bör genomföras fr.o.m. den 1 juli 1994.

Idéskissen:

Överensstämmer med förslaget.

Framförda synpunkter:

Ingen har haft något att invända mot förslaget att huvuddelen av den organisatoriska indelningen bör genomföras fr.o.m. den 1 juli 1994. I övrigt har bara ett fåtal synpunkter framförts om genomförandeorganisation m.m.

Skälen för förslaget:

De förändringar av polisverksamheten i Stockholms län som jag föreslår är av djupgående karaktär. Att förändra traditionellt utformade arbetssätt är vanligtvis tidskrävande och medför behov av insatser på en rad områden. En utveckling av polisrollen till ett problemorienterat arbetssätt måste få ta viss tid. Därmed är det inte heller möjligt att på kort tid få den föreslagna närpolisorganisationen att fungera fullt ut.

Samtidigt är det angeläget att genomföra den föreslagna organisatoriska indelningen av länets polis skyndsamt. Denna strukturförändring är, såsom tidigare framhållits, en förutsättning för att resurser skall kunna frigöras för närpolisverksamheten. Jag föreslår därför att den organisatoriska indelningen skall genomföras fr.o.m. den 1 juli 1994. Jag har utgått från att sammanläggningen av polisområde 2 i Stockholm och Lidingö polisdistrikt genomförs som planerats, dvs. den 1 januari 1994.

Jag är medveten om att tiden fram till den 1 juli 1994 är kort. En kortvarig kraftansträngning är ändå att föredra med hänsyn till alla olägenheter och all den

oro som kan uppkomma hos personalen vid ett mer utdraget genomförande. Den korta tiden ställer emellertid stora krav på en snabb beslutsprocess och väl planerade förberedelser.

Ett förberedande arbete har redan inletts genom initiativ av länspolismästaren. Jag avstår därför från att redovisa den i Idéskissen aviserade detaljplanen. Många som har yttrat sig över Idéskissen har föreslagit att slutrapporten skall remissbehandlas. Jag delar den uppfattningen. Remisstiden bör vara minst två månader. Om rapporten remitteras omgående, kan remisstiden utgå vid årsskiftet. Föreskrivna samråd måste samtidigt ske i de organisatoriska frågorna. Länsstyrelsen bör därefter kunna fatta ett huvudbeslut om genomförandet i slutet av januari eller i början av februari 1994. Därefter får efterhand särskilda beslut meddelas i de olika sakfrågorna.

Det är ett stort antal frågor som skall hanteras i en genomförandeorganisation. En sådan organisation, som är på väg att inrättas, bör bestå av grupper för förberedande planering inom områdena organisation, förvaltningsfrågor, personal, lokaler, teknik och utveckling/utbildning/information.

På det tekniska området är det angeläget att redan under oktober börja arbetet med att förändra främst radio- och telekommunikationerna. Arbetet med att utveckla nätverket för datakommunikationerna, som bör vara integrerat med nätverket för radio- och telesystemen, måste också komma igång snarast, liksom arbetet med att ta fram en arbetsordning för den nya polismyndigheten.

Jag föreslår att Länsstyrelsen senast i början av februari 1994 fattar beslut om

- att länet skall omfatta ett polisdistrikt med namnet Stockholms läns polisdistrikt
- att de nuvarande polismyndigheterna skall upphöra
- att en ny polismyndighet, Polismyndigheten i Stockholms län, inrättas
- antalet ledamöter i polisstyrelsen
- indelningen i polismästardistrikt
- den grundläggande organisationen i övrigt bl.a. i fråga om den regionala verksamheten
- att polismästardistrikten skall delas in i närpolisområden och grunderna för en sådan indelning
- en ny verksamhetsinriktning enligt förslagen i avsnitt 4, 5 och 6
- inrättande av tjänster för länets polis
- preliminär fördelning av resurser.

Även om den nya organisationen skall träda i kraft den 1 juli 1994, bör den nya

myndighetens ledning finnas dessförinnan för att bl.a. bestämma om polisnämnder i de blivande polismästardistrikten. Länsstyrelsen har inte behörighet att besluta i den saken.

Ledamöterna i polisstyrelsen utses av Landstinget. Detta bör ske så snart som möjligt. Förordnandet för myndighetens chef meddelas av regeringen.

Efter förslag från de nuvarande polismyndigheterna bör Länsstyrelsen senare under våren bestämma om distriktens indelning i närpolisområden. Då bör också en preliminär arbetsordning beslutas. Beslut i andra genomförandefrågor kan också bli aktuella under våren 1994.

Under hela genomförandefasen är det särskilt viktigt med en utförlig information såväl inom polisorganisationen som utåt.

16.2 Personal

Förslag:

- I den nya polismyndigheten inrättas motsvarande, och lika många tjänster som har innehavare vid de nuvarande myndigheterna.

- Alla som har en tjänst i länets polisorganisation förordnas utan ansökningsförfarande på en motsvarande tjänst i den nya polismyndigheten.

- De viktigaste arbetsledande tjänsterna förklaras lediga.

- Vid urval av chefer och arbetsledare skall, inom ramen för de kompetenskrav som gäller, skicklighet avseende ledarskap tillmätas avgörande betydelse.

Idéskissen:

Överensstämmer i stort med slutrapportens förslag utom att de två första strecksatserna är nya och att "samtliga polismästartjänster och kommissarietjänster samt vissa andra arbetsledande befattningar förklaras lediga" i tredje strecksatsen har ändrats till ovanstående lydelse.

Framförda synpunkter:

De flesta som yttrat sig över Idéskissen tillstyrker förslagen eller lämnar förslagen utan erinran. Några framhåller att civilanställd personal inte bör avskedas,

eftersom polismän i så fall måste överta deras uppgifter; inte heller polismän bör avskedas. Flera tar upp frågan om formell kompetens till polischefstjänster. Några hävdar att det också i fortsättningen bör krävas juristexamen och polischefsutbildning för att få en sådan tjänst. Andra föreslår att frågan nu bör omprövas och att utredningen tar upp frågan till behandling.

Skälen för förslagen:

16.2.1 Allmänt

De förändringar som förestår berör all personal inom länets polis. Ett problemorienterat arbetssätt inom hela organisationen ställer andra krav än som gäller i dag. En ny organisationsstruktur innebär ändrade roller och uppgifter för många och för vissa även en annan arbetsplats. Jag är medveten om att dessa förändringar kan innebära påfrestningar för en del anställda. Förändringarna är dock nödvändiga för att göra polisarbetet effektivare, anpassat till dagens behov och för att tillgodose kravet på besparingar.

Personalens förståelse för och aktiva medverkan i förändringsarbetet är en förutsättning för framgång. För att åstadkomma uppslutning kring förslagen krävs aktiva insatser för att informera om motiven för de föreslagna ändringarna och vad de innebär i praktiken. Förändringarna måste också planeras och genomföras på ett sätt som är förenligt med en framsynt personalpolitik.

Ett problemorienterat arbetssätt förutsätter engagemang och initiativkraft hos alla berörda. Aktiva insatser bör göras för att söka personal - poliser och civilanställda - som har vilja och förmåga att arbeta probleminriktat. Detta gäller anställda på alla nivåer inom organisationen. Särskilt stora krav ställs dock på chefer och arbetsledare. Valet av personer till sådana befattningar måste därför göras med stor noggrannhet och efter omsorgsfull prövning.

Polismyndigheten i Stockholm har fastställt ett chefsförsörjningsprogram med riktlinjer för myndighetens framtida chefsförsörjning. Programmet diskuteras nu inom länets övriga polismyndigheter. Syftet är att skapa ett gemensamt program för hela länet.

Jag delar i allt väsentligt de värderingar som programmet ger uttryck för. Principerna för chefsförsörjningen bör självklart vara gemensamma för hela länet. Det nu inledda arbetet bör därför fortsätta med sikte på att så snart som möjligt åstadkomma ett länsgemensamt program.

Som en allmän utgångspunkt gäller att förändringarna skall genomföras med

bibehållen trygghet i anställningen. De personalminskningar inom administration och förvaltning, som mina förslag gör möjliga, görs genom s.k. naturlig avgång och genom frivillig avgång med pension.

16.2.2 Nuläge

Tillsättning och inrättande av tjänster

Bestämmelser om tillsättning och inrättande av tjänster finns i polisförordningen. Regeringen tillsätter tjänster som länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare och polisöverintendent. Tjänster som polissekreterare tillsätts av Rikspolisstyrelsen.

Länsstyrelsen tillsätter tjänster som polisintendent. Övriga polistjänster och alla civila tjänster tillsätts av polismyndigheten.

Regeringen inrättar tjänster som länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent och polissekreterare. Övriga polistjänster inrättas av polismyndigheten. Myndigheten skall eftersträva att antalet polismän i olika grader är lämpligt med hänsyn till myndighetens organisation och övriga omständigheter. Tjänster som kommissarie eller inspektör får inrättas endast efter medgivande av länsstyrelsen.

Samtliga civila tjänster inrättas av polismyndigheten.

I Stockholms län finns för närvarande 64 polistjänster inrättade av regeringen och drygt 4 700 polistjänster som inrättas av polismyndigheterna i länet. Vidare finns cirka 2 500 tjänster för civilanställd personal.

Förfarandeförordningen

Regeringen har nyligen i förfarandeförordningen meddelat särskilda föreskrifter om inrättande av tjänster m.m.

Enligt förordningen skall - när en tjänst (civil eller polistjänst) upphör i samband med att en polismyndighet upphör - en tjänst på samma nivå inrättas vid en annan polismyndighet i länet, om det finns medel för ändamålet. En nyinrättad tjänst får utan ledigkungörande tillsättas första gången med den som före förändringen haft en tjänst vid den polismyndighet som upphör.

Länsstyrelsen beslutar om inrättande och tillsättning av tjänster enligt förord-

ningen. Beslut om tjänstetillsättningar får överlämnas till polismyndigheterna, dock inte beslut om tillsättning av polisintendenter.

16.2.3 Förfarande vid organisationsförändringen

Enligt förfarandeförordningen skall motsvarande tjänster inrättas vid den nya myndigheten som fanns i den gamla under förutsättning att det finns medel för ändamålet. De nya tjänsterna skall inrättas "på samma nivå". Det innebär när det gäller polistjänster, att om en tjänst som polismästare, intendent eller inspektör etc. upphör genom att en myndighet dras in, så skall en tjänst med samma grad inrättas vid den nya myndigheten. Funktionen - t.ex. chef för en organisatorisk enhet, vakthavande befäl - behöver dock inte vara densamma.

För de civilanställda gäller samma regler. Funktionen i den nya tjänsten behöver dock inte vara densamma och enligt min mening inte heller tjänstens benämning. Antalet tjänster som radioexpeditör kommer t.ex. att bli färre i den nya organisationen. Den nya tjänsten kan då inrättas på samma nivå men med andra arbetsuppgifter. Utgångspunkten bör givetvis vara att utnyttja de anställdas speciella kompetens i den nya organisationen så långt som det är möjligt. Det gäller både poliser och civilanställda. Alla kommer dock inte att kunna få samma arbetsuppgifter som de har haft tidigare.

Som framgår av avsnitt 14 Ekonomiska konsekvenser kan sparmålet nås utan uppsägningar av personal. Därmed skapas förutsättningar för ett genomförande av organisationsförändringen enligt följande.

I den nya organisationen inrättas lika många och motsvarande tjänster som i den nuvarande. Alla som har en tjänst i länets polisorganisation förordnas utan ansökningsförfarande på en motsvarande tjänst. Vissa tjänster förklaras därefter till ansökan lediga - se nedan. Alla anställda bereds tillfälle att anmäla önskad placering och funktion. Utgångspunkten skall vara att tillgodose dessa önskemål, så långt som det är möjligt.

16.2.4 Tillsättning av tjänster

Förändringen av polisorganisationen i länet kommer att ställa särskilda krav på dem som skall leda verksamheten. Det gäller i synnerhet chefer och arbetsledare. En förutsättning för framgång i förändringsarbetet är att dessa personer har mycket goda ledaregenskaper och förmåga att kraftfullt och konsekvent utveckla verksamheten enligt de nya riktlinjerna. Urvalet måste ske med stor omsorg och noggrannhet. Kravet på arbetsledande förmåga skall tillmätas avgörande betydelse.

Att särskilt höga krav måste ställas på de högsta cheferna i den nya organisationen är uppenbart. Även chefer på något lägre nivå kommer emellertid ha viktiga nyckelfunktioner och ett avgörande inflytande och ansvar när det gäller att utforma den nya inriktning av verksamheten som jag föreslår. Detta gäller i särskilt hög grad cheferna för närpolisområdena. Det är dessa chefer som skall omsätta de nya riktlinjerna i praktisk handling. Urvalet av personer till dessa befattningar måste därför göras med stor omsorg.

I avsnitt 8 Regional verksamhet har jag beskrivit hur organisationen på den regionala nivån bör utformas.

Först kan konstateras att länspolismästaren nyligen har fått ett förlängt tidsbegränsat förordnande och att den biträdande länspolismästaren har ett förordnande tills vidare. Båda har sin anställning vid Polismyndigheten i Stockholm. Eftersom den myndigheten enligt mitt förslag upphör bör ett nytt beslut fattas, där båda förordnas på motsvarande tjänster vid den nya länsmyndigheten fr.o.m. den 1 juli 1994. Beslutet fattas av regeringen.

I Idéskissen föreslogs att alla polischefstjänster och kommissarietjänster samt vissa specialisttjänster skulle ledigförklaras. Efter ytterligare överväganden har jag nu modifierat mitt förslag i den delen och föreslår följande.

Samtliga polismästartjänster - två tjänster som avdelningschefer och åtta som distriktschefer - ledigförklaras. Därutöver kan möjligen ytterligare några av de högsta tjänsterna i den regionala organisationen och i distrikten ledigförklaras. Eftersom organisationen ännu inte är slutligt bestämd, redovisas inte några konkreta förslag i den delen. Det bör ankomma på länsledningen att besluta om och i så fall ange vilka tjänster som utöver polismästartjänsterna skall ledigförklaras.

I övrigt bör huvudregeln vara att de anställda skall beredas tillfälle att anmäla önskad placering och funktion i den nya organisationen i hela länet. Urvalet till arbetsledande tjänster och specialisttjänster skall sedan ske efter omsorgsfull prövning och med den noggrannhet som tidigare har betonats. Enligt det chefsförsörjningsprogram, som fastställts för Polismyndigheten i Stockholm, skall en arbetskravsanalys och en sökprofil göras och användas som grund vid urval av personer till chefsbefattningar. Urvalet av personer till ledande befattningar i den nya organisationen bör ske enligt den modell som chefsförsörjningsprogrammet beskriver. Om det i några fall skulle visa sig att ingen av dem, som har anmält sitt intresse till en tjänst, uppfyller de krav som ställs, skall tjänsten givetvis ledigförklaras.

I den nya organisationen kommer det att behövas specialister på många områden. Urvalet till sådana befattningar skall göras med samma omsorg och på samma sätt som gäller för chefsbefattningar. På en del områden behövs specialistkompetens som i dag inte finns inom länets polisorganisation. Som jag har framhållit i avsnitt 4 Problemorienterat polisarbete, behöver organisationen tillföras kompetens i fråga om att följa upp, analysera och utvärdera effekterna av verksamheten.

Den modell för urvalsförfarandet, som jag nu föreslår, innebär ett något enklare administrativt förfarande än förslaget i Idéskissen, utan att ge avkall på kvalitetskraven. Det är ändå ett mycket omfattande arbete som nu skall inledas. Jag anser det därför ytterst angeläget att förberedelserna kommer igång omedelbart. Chefer och arbetsledare i den nya organisationen måste komma på plats i ett så tidigt skede som möjligt.

16.2.5 Förtida pension

På det statliga området finns regler om förtida avgång i det s.k. trygghetsavtalet. Reglerna tar sikte på den som är 60 år eller äldre och innebär i korthet att ersättning motsvarande pension utgår för den som frivilligt avgår för att därmed låta någon annan vara kvar i anställningen.

Rikspolisstyrelsen har den 22 juni 1993 gjort en framställning till regeringen om medgivande att vidta speciella åtgärder i syfte att avveckla övertalighet (dnr PEB-831-3004/93).

Rikspolisstyrelsen hemställer i framställningen att regeringen ger styrelsen rätt att besluta, att en arbetstagare - polisman eller civilanställd - som uppnått 58 års ålder och frivilligt lämnar sin anställning, skall vara berättigad till pensionsersättning enligt trygghetsavtalet eller - vid frivillig avgång utan pensionsersättning - till avgångsvederlag eller lönekompensation vid anställning med lägre lön utanför polisväsendet. Förslaget föreslås omfatta alla anställda, dvs. även dem som inte har grundtjänst som är tillsatt med fullmakt eller konstitutorial.

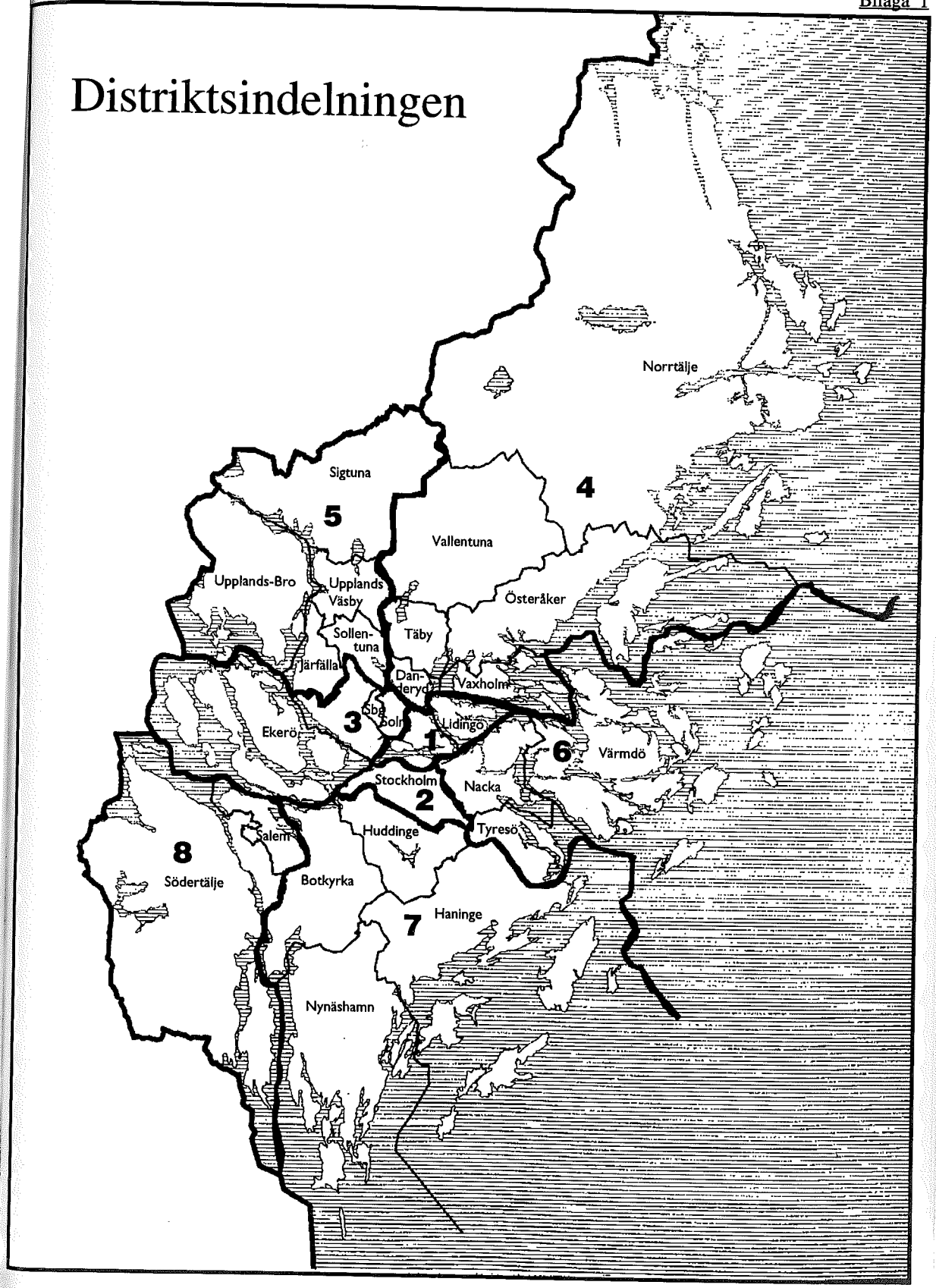
Något beslut med anledning av framställningen har inte fattats av regeringen.

16.2.6 Kompetensfrågor

Som redan har nämnts kommer mycket stora krav att ställas på dem som skall leda den nya polisorganisationen i länet och utveckla verksamheten enligt de riktlinjer som föreslås. Kravet på ledarförmåga skall vara avgörande vid tillsättningen av chefstjänsterna. Några andra formella kompetenskrav än vad som i dag gäller för tjänster i polischefskarriären bör för närvarande inte ställas. Dock anser jag att det bör finnas utrymme för dispenser från de formella behörighetskraven vid tillsättning av sådana tjänster. Detta i förhållande både till andra poliser och till personer med annan lämplig bakgrund.

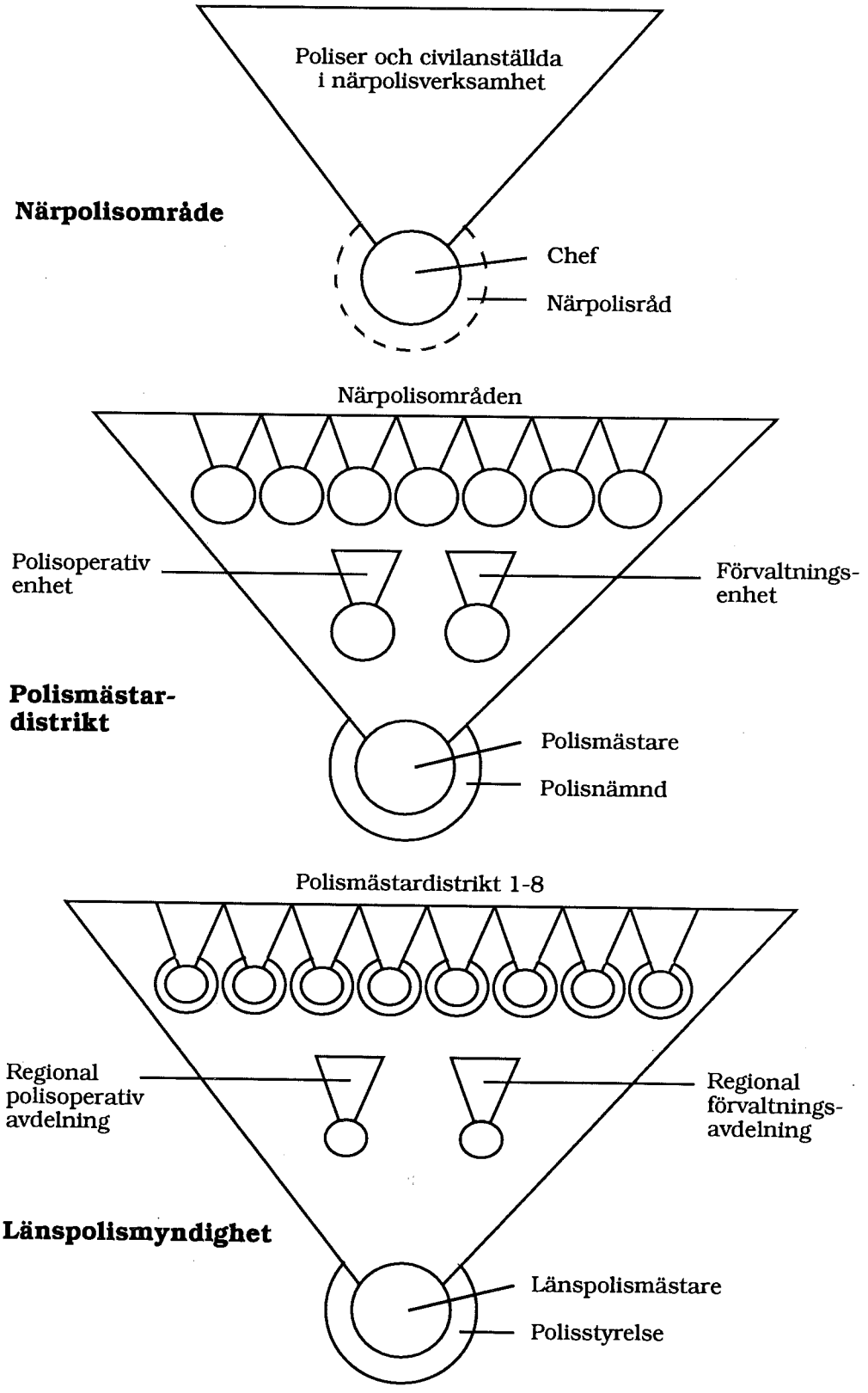
I ett något längre perspektiv finns det skäl att närmare analysera frågan om vilka formella kompetenskrav som bör ställas på polischefer. Det ingår i och för sig inte i mitt uppdrag att ta ställning till vilka kompetenskrav som bör gälla för polischeferna. Jag anser det inte heller lämpligt att på eget initiativ ta upp en fråga av så övergripande natur i en utredning som endast berör ett län. Samtidigt har det under utredningsarbetet blivit tydligt att det nuvarande systemet för rekrytering och utbildning av polischefer inte helt svarar mot de krav som ledarskapet på chefsnivå ställer i den nya länspolismyndigheten. Denna bedömning har säkert giltighet för hela polisväsendet. Mot den bakgrunden borde kompetensfrågan bli föremål för en särskild utredning genom initiativ från regeringen eller Rikspolisstyrelsen.

Distriktsindelningen



ORGANISATIONSMODELL

Bilaga 2



Resursfördelning

Som framgår av avsnitt 9 Resursfördelningen inom länet bygger den föreslagna fördelningsmodellen på faktorerna befolkningstal, brottsbalksbrott, ett urval av ingripandemeddelanden (IM) och på antalet gripna/omhändertagna.

Av medlen för polismästardistrikten fördelas 35 % i relation till befolkningstalet, 35 % i relation till brottsbalksbrotten, 15 % i relation till utvalda IM och 15 % i relation till antalet gripna/omhändertagna.

De befolkningstal och den verksamhetsstatistik, medelvärden för åren 1990-92, som ligger till grund för fördelningen är följande:

Distrikt	Befolkntal	%	Brott	%	IM	%	Gripna/omh	%
1	317 712	17	190 752	32	16 605	31	17 139	43
2	280 683	15	89 482	15	8 189	15	5 569	14
3	316 601	17	90 012	15	7 418	14	4 993	12
4	220 532	12	38 726	7	3 898	7	1 645	4
5	217 149	12	49 902	8	5 160	9	3 370	8
6	141 635	7	28 347	5	2 805	5	1 207	3
7	256 701	14	77 491	13	6 832	13	3 936	10
8	106 270	6	29 670	5	3 193	6	2 392	6

Om modellen tillämpas på medelsramen för Stockholms län för budgetåret 1993/94 behöver följande korrigeringar först göras (beloppen anges i tkr):

Anslag 1993/94	**2 699 757**
avgår lokalkostnader	-269 022
avgår kostnader för regional verksamhet och övriga speciella kostnader	-434 306
Totalt att fördela på distrikt	**1 996 429**

Medel att fördela på distrikt av länsramen för budgetåret 1993/94 fördelas enligt följande:

Befolkningstal, 35 %	698 750
Brottsbalksbrott, 35 %	698 750
Ingripandemeddelanden, 15 %	299 465
Gripna/omhändertagna, 15 %	299 464
Totalt	**1 996 429**

Bilaga 3:2

Vid tillämpning av redovisade parametrar utfaller följande medelsram per distrikt:

Distrikt	tkr	%	Anm
1	563 204	28	
2	297 555	15	
3	303 139	15	
4	162 310	8	
5	193 996	10	Tillkommer medel för Arlanda flygpl.
6	111 117	6	
7	254 776	13	
8	110 332	5	
Totalt	**1.996.429**	**100**	

I förhållande till nuvarande antal polistjänster blir fördelningen följande:

Distrikt	Nuv antal polistj	Antal polistj efter fördeln	
1	939	1131	
2	446	597	
3	449	608	
4	235	326	
5	386	503	Inklusive Arlanda flygplats
6	176	223	
7	373	511	
8	192	222	

I ovanstående fördelning ingår inte polistjänster för regional verksamhet.

Det exakta utfallet av antalet polistjänster per distrikt fr.o.m. den 1 juli 1994 kan framräknas först när medelsramen till Stockholms län för budgetåret 1994/95 är känd.

Bilaga 4

Förslag till förbättrat ADB-stöd

Under utredningsarbetet har följande förslag framkommit om förbättrat ADB-stöd. Förslagen redovisas utan vidare ställningstagande än som framgår av vad som sagts under respektive avsnitt:

1 Regionalt nätverk för digital kommunikation. I nätverket skall finnas tillgång till ett kontorsinformationssystem med bl.a. elektronisk post, dokumenthantering, konferenser.

2 Spridning av följande system:

- Modifierat RAR-system
- PARIS-systemet
- URIS-systemet
- System för diarieföring
- System för delgivningsverksamheten.

3 Utveckling av system för:

- IM-rutinen
- Avrapportering
- Godsregister
- Förspaningsregister
- Beslagsliggare
- Hittegods
- Multimedia
- Verksamhetsplanering
- Arbetsmiljökontroll
- Vapenregister
- Mobil arbetsplats
- GPS (Global Positioning System)
- GIS (Geografiskt Informations System)
- Ekonomirutiner
- Digitalt bildregister
- Förundersökningsrutiner
- Kommunikationscentraler

Länsstyrelsens rapportserie

Tidigare utkomna rapporter under 1992/93

1992:1 Invandrarnas väg in i det svenska arbetslivet. – En översikt av projekt i Stockholms län (enheten för regional utveckling)
1992:2 Fortsatt översiktsplanering (planenheten)
1992:3 Vatten i översiktsplaner (planenheten)
1992:4 Högskolorna på 1990-talet (enheten för regional utveckling)
1992:5 Fler arbetsplatser mindre pendling? (enheten för regional utveckling)
1992:6 Planeringen av stora trafikknutpunkter (enheten för regional utveckling och planenheten)
1992:7 Hammerstaån. Vattenkvalitet och närsalttransporter i ån 1987-1990 (miljövårdsenheten)
1992:8 Märstaån Vattenkvalitet och närsalttransporter i ån maj 1988- maj 1989
1992:9 Vass som indikator på stranderosion längs farled i Stockholms skärgård (miljövårdsenheten)
1992:10 Farledsstränders erosionskänslighet (miljövårdsenheten)
1992:11 Vattendrag och Mälarvikar i Ekerö kommun (miljövårdenheten)
1992:12 Igelbäcken -Järvafältets pulsåder (miljövårdsenheten)
1992:13 Tungmetaller i väggmossa (miljövårdsenheten)
1992:14 Tjejer mot strömmen - 10-årig uppföljning av kvinnor med teknisk gymnasieut bildning (enheten för regional utveckling)
1992:15 Näringslivet i Östra Mellansverige (enheten för regional utveckling)
1992:16 Kan Stockholmsregionen hävda sig i det framtida Europa? (enheten för regional utveckling)

1993:1 Privata institutioner för vård eller boende ökar sin andel av länets vårdmarknad (enheten för regional utveckling)
1993:2 Husbyån, Lännaåkersbäcken och Kvarnbrobäcken. Vattenkvalitet och närsalt-transporeter 1988-1989 (miljövårdsenheten)
1993:3 Nya Järna – en ny kommun i Stockholms län? (enheten för regional utveckling)
1993:4 Underlagsmaterial till Stockholms skärgård inför 2000-talet (enheten för regional utveckling)
1993:5 Stockholms skärgård inför 2000-talet, 7-punktsprogram för skärgården fram till år 2000 (enheten för regional utveckling)
1993:6 Dennis och miljön (enheten för regional utveckling)
1993:7 De nya långpendlarna (enheten för regional utveckling)
1993:8 Kommunal räddningstjänst vid färjeolyckor (beredskaps- och räddningsenheten)
1993:9 Karta på karta - 350 år i odlingslandskap (kulturmiljöenheten)
1993:10 Åkerströmmen, vattenkvalitet och närsalttransporter i ån (miljövårdsenheten)
1993:11 Igelbäcken, vattenkvalitet och närsalttransporter 1989/90 (miljövårdsenheten)
1993.12 Myndighetssamarbete mot kvinnomisshandel (socialenheten)
1993:13 LVM-statistik 1992 (socialenheten)
1993:14 Miljöpåverkan från avfallsanläggningar (miljövårdsenheten)

Ytterligare exemplar av denna rapport kan beställas från Länspolismästaren, tel 08-769 30 04

ISSN 1100 - 4533

Länsstyrelsen Stockholm
Biblioteket

26076000852