



**NORDIC** POLICE  
RESEARCH  
SEMINAR

Nordisk politiforskningsseminar  
**Proceedings - Oslo 8th-9th September 2016**



***Reforms in the Police*** was the theme of the 6th Nordic Police Research Seminar, at the Police University College in Oslo on 8th and 9th September 2016.

The very first seminar was held in Växjö in 2007, and before that it was a separate session in the political sociology at the Nordic Sociology seminars from the year 2000. More than 150 registered to the seminar and the program was extensive and testifies to a wide range of research and that police research has gradually become a discipline that stands on its own feet.

***Reforms in the Police*** var tema på det 6. nordiske politiforskningsseminaret. Det ble avholdt, ved Politihøgskolen i Oslo, 8. og 9. september 2016. Første seminar ble avholdt i Växjö i 2007, før den tid hadde man hatt en egen sesjon i politisosiologi ved de Nordiske sosiologi seminarene fra år 2000.

Det var i overkant av 150 deltakere til seminaret. Programmet var omfangsrikt og vitner om stor bredde i forskningen og at politiforskning etter hvert har blitt en disiplin som står trygt på egne ben.

***Paul Larsson & Pernille Skjevraak, Editors***

## Thursday 8th September

10.00	<b>Opening of Seminar</b>
10.15	<b>Assessing the intended and unintended consequences of police reform: a case study of Scotland's national police force</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Nick Fyfe</b></li></ul>
10:55	BREAK
11:15	<b>Still Plodding along? The police response to the changing profile of crime in England and Wales</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Barry Loveday</b></li></ul>
12:00	LUNCH
13:00	<b>Future research on Police reforms – lessons from previous Police research *</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Silje Bringsrud Fekjær</b></li></ul>
13.30	BREAK

### PARALLEL SESSION POLICE ORGANISATION /REFORM - Chair: Bjørn Barland - Classroom 3

13.50 - 1420	• <b>Gundhus:</b> Discretion as an obstacle. Police Culture, Change and Governance in a Norwegian context (No or Eng)
14.30 - 15.00	• <b>Bjelland &amp; Vestby:</b> Negotiating organizational boundaries: A case study of a multi-agency investigation (No or Eng)
15.10 - 15.40	• <b>Renå &amp; Glomseth:</b> Policy aims and employees expectations (No or Eng)

### PARALLEL SESSION POLICE REFORM AND POLICE HISTORY - Chair: Siv Runhovde - Classroom 4

13.50 - 1420	• <b>Mikkelsen &amp; Conrad:</b> Policing Change – The Assignments of the Danish Police Throughout the Three Epochs of Modernity (Da or Eng)
14.30 - 15.00	• <b>Berndt:</b> What was it all about? On the nationalisation of the Swedish police in 1965 (Sw or Eng)
15.10 - 15.40	• <b>Andersson &amp; Wångmar:</b> A nationalized police – the case of Sweden (Sw or Eng)

### PARALLEL SESSION LEADERSHIP AND DEVELOPMENT OF COMPETENCE - Chair: Gunnar Thomassen - Classroom 5

13.50 - 1420	• <b>Hoel &amp; Bjørkelo:</b> Is that good-enough policing? A study of ethical grey area cases; From the unfortunate to the improper (Eng)
14.30 - 15.00	• <b>Sjöberg mfl:</b> Acting in scenario training as a tool for developing professional knowing in police education (Sw or Eng)
15.10 - 15.40	• <b>Bjørkelo:</b> To develop police research through gender balance, the FIX project (Eng)

### PARALLEL SESSION METHODS IN POLICING - Chair: Otto Petersson - Classroom 6

13.50 - 1420	• <b>Sturup et al:</b> Unsolved homicides in Sweden 1990 to 2014 (Eng)
14.30 - 15.00	• <b>Scherg et al</b> Hot spot policing in a Danish context (Eng)
15.10 - 15.40	• <b>Boldt et al:</b> Using predictive models on crime scene data to estimate burglars' risk perception and level of pre-crime preparation (Sw or Eng)

15:40	BREAK
16:00	<b>Reform on community policing viewed from a historical perspective *</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Birgitte Ellefsen</b></li></ul>
17.30	Conference dinner

## Friday 9th September

### PARALLEL SESSION POLICE ORGANISATION AND REFORM / METHODS OF POLICING - Chair: Paul Larsson - Classroom 3

9.00 - 9.40	• <b>Sturup et al:</b> Near-repeat shootings in contemporary Sweden 2011 to 2015 (Eng)
9.50 - 10.20	• <b>Kihlberg et al:</b> Giving sense to police reform; The workings of power in the change of the Swedish police (Eng)
10.30 - 11.00	• <b>Renå:</b> Activate or deviate? On how organizational routines and individual skill affect organizations' crisis responsiveness. The case of police operation Utøya. (No or Eng)

### PARALLEL SESSION POLICE JUSTICE AND HUMAN RIGHTS - Chair: Siv Runhovde - Classroom 4

9.00 - 9.40	• <b>Hjertstedt:</b> Body searches, frisk searches, personal integrity and the principle of needs (Sw)
9.50 - 10.20	• <b>Landström &amp; Eklund:</b> Towards Higher Degrees of Efficiency – Swedish Policing between Management, Complexity and Rule of Law (Sw or Eng)
10.30 - 11.00	• <b>Naarttjärvi:</b> Swedish police implementation of IMSI-catchers under European law (Sw or Eng)

### PARALLEL SESSION LEADERSHIP AND DEVELOPMENT OF COMPETENCE - Chair: Gunnar Thomassen - Classroom 5

9.00 - 9.40	• <b>Holm:</b> How do the students experience the learning outcome at the leadership training course at the Norwegian Police University College. (No)
9.50 - 10.20	• <b>Bäck:</b> Police officers values of professional competence (Sw or Eng)
10.30 - 11.00	• <b>Kohlström:</b> Requested competencies in Swedish Police (Sw or Eng)

11.00 LUNCH

12:00 **The Norwegian police reform between structure and culture. Community police or emergency police? \***

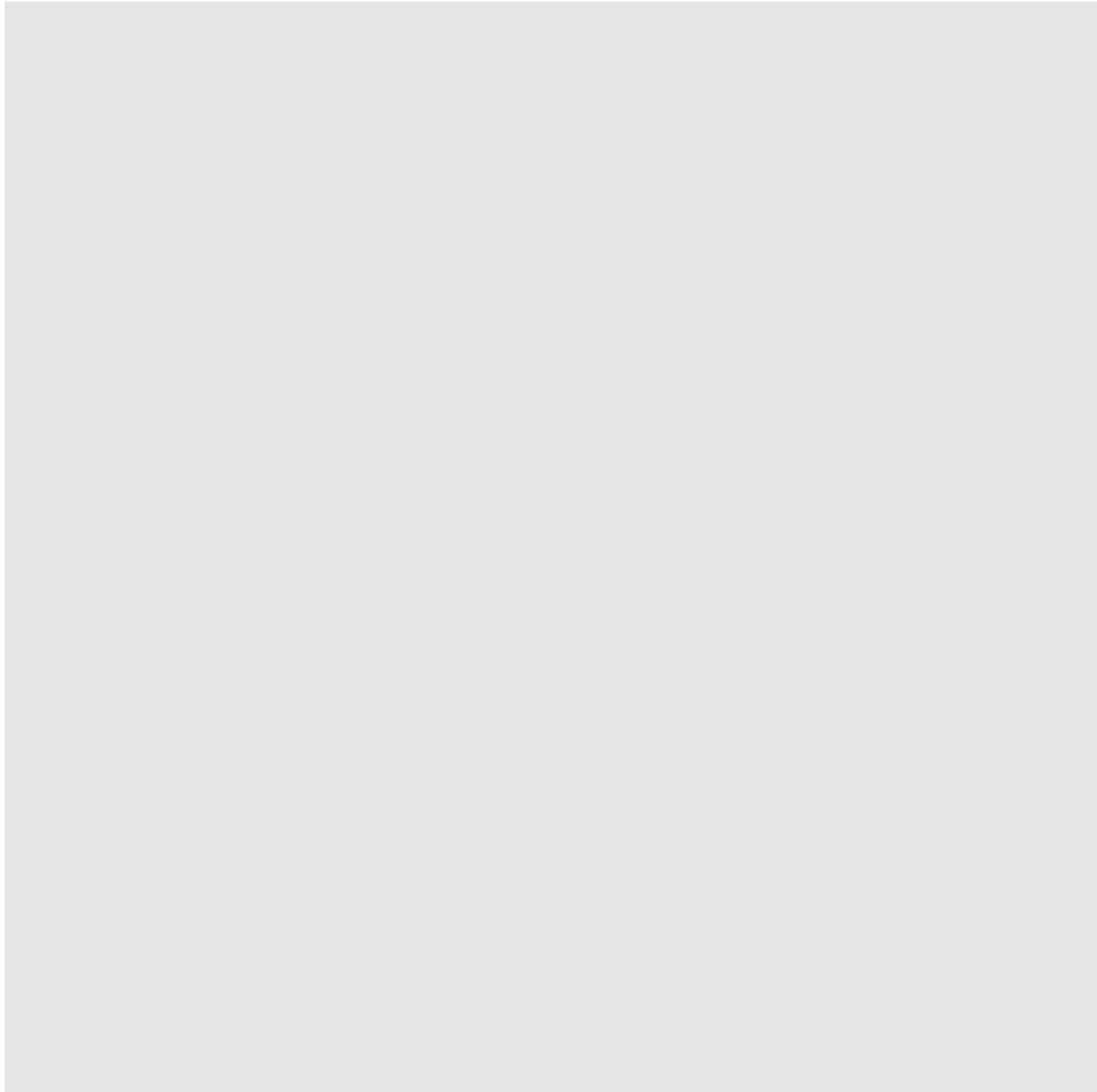
- **Per Læg Reid**

12:40 COFFE/TEA BREAK

12:50 **Panel discussion: Theme: Police reform and Police Legitimacy**

- **Henrik Stevnsborg, Liv Finstad and Dennis Töllborg**

13:40 **End of seminar**



## **INTRODUCTION / FORORD**



The seminar was the first with Icelandic representation, something we look forward to expanding in the years to come. The differences within the Nordic languages, which is always a discussion at the Nordic seminars, suggests that the seminars in the future will move towards English as main language. This is no longer solely for the benefit of Finnish participants, but also the Norwegian, Swedish and Danish, who often find it difficult to follow presentations in other Nordic languages. Moreover, it is emphasized that publishing to achieve academic/publication points is more widely conducted in English and that young researchers therefore often write and express themselves in English.

This year's report is thin. As can be seen from the program overview, only one of the main speakers and a few of the presenters at the parallel sessions have contributed to this publication. There are probably many reasons for this, but the most common is that the paper have either been published before, or that it is better to be published via a channel that gives publication points. Seminar reports do not have a high ranking in the academic curriculum, and it is important to publish by the right channels. This is a reality we will have to deal with, so the question is whether to continue publishing these proceedings or to give them a different form, for example as special editions of the Nordic Journal for Police Research.

Although there are relatively few contributions in this report, they are a statement of the quality of Nordic research in the field. First off is Barry Lovedale's contribution *Still Plodding Along? The police response to the changing profile of crime in England and Wales*. Lovedale raise the simple question, how does the education of, and prioritization within the police reflect the changes that occur within the society. The social consequences of the digital revolution are well documented, but there is limited knowledge about how this affects crime. The recorded crime rate in most Western countries has fallen significantly over the last decades. So far so good, but what about the developments in real crimes? Recent investigations, as Lovedale indicates, shows that there has been a significant increase in data-related crime. Not only the form, but the content has changed, there have been a number of new forms of crimes in related to ICT. How do the police prepare themselves? Do they continue to «stumble upon», prioritizing as before? Are they prepared for the new reality? Lovedale's answer is a clear no. The police in England and Wales have in limited degree been able to take on the new realities.

If we take the seminar's main theme *reforms* into consideration, we might ask if the reforms that are happening relate to these realities or if they are more concerned with other aspects of policing.

Conrad and Mikkelsen's presentation (in Danish) *The tasks of the Danish police in the three stages of*

*Modernity* analyze developments within the police based on changing paradigms of governance. «*In a historical perspective, we can talk about different governance concepts that define the relationship between citizen, state and the market, within the broad term*» modernity «*which denotes the emergence of liberal capitalist democracies*.

They distinguish three different phases: the classical-liberal, the socio-liberal and the neoliberal paradigms of governance.

These paradigms affect both how tasks are prioritized, the use of methods and how to think about good policing. «With the police reform of 2007, it becomes apparent to the police that a new paradigm of governance has taken place. The reform directly influences how the police work and spend the time as it is now primarily economists who set the framework based on target numbers in accordance with the principles of New Public Management (...)» According to Conrad and Mikkelsen, the main engine of development within the police are not specific crises, development in crimes, efficiency, reforms or contradictions such as centralization / decentralization. Instead, we find that driving forces within the economy and the deeper structural changes in society are of importance for the developments in the rationality of governance. A key question in the article is how the dominant paradigms create a framework for freedom, order and the role of the state in promoting citizens' living

conditions. This appears, for example, in the changing role of the police in relation to drugs, prostitution and mental illness. Today, this is in the core of police tasks. Today's paradigm of governance is characterized by a crisis of legitimacy, exemplified by rightwing and populist movements, such as Britain's Brexit. These changes will affect the future of policing.

Andersson and Wångmar's contribution (in Swedish) is titled *The control of Swedish police*. Andersson and Wångmars emphasizes that «The emergence and development of the modern police is intimately linked to the design of the modern state». The prevailing model of democracy is based on the ideals of freedom and safety/security, where the police are seen as the state's foremost provider of these goods. The social democracy did not initially leave much room for the police in its first reforms in Swedish society. This can probably be linked to the police's antagonism to labor movements in the past, which meant that the issue of the police's role was not really taken into account. «The Swedish model» was based on a regime of governance in which interest groups, especially trade unions and employers' associations, had great influence. In the 1950s, the police became important to the development of social democracy in Sweden, where they broke off with the historical ways of governance. The new perception of the police was as an effective, objective and neutral crime fighter necessary for the

development of community. In this way, the police was seen as an instrument for achieving the good society. The view of the police as a class police weakens, and it comes to be associated with the Swedish welfare state. This is expressed as follows:

«The thesis of this work is that the development towards a uniform police of the state<sup>1</sup> is dependent on a perspective of the state as an objective and politically neutral actor solely existing for the purpose of serving society. Thus, the state controlled police are now perceived in terms of an effective, objective and neutral law enforcement necessity to deal with the social developments - a state instrument for achieving the good society.»

The last contribution is by Eklund and Landströms *Towards Higher Degrees of Efficiency - Swedish Policing between Management, Complexity and Rule of Law*.

Efficiency is stated as one of the central reasons for reforming both the Swedish and Norwegian police. But what does «efficiency» mean in the documents, official reports and propositions? The term may have a number of different meanings, according to Eklund and Landström. Increased efficiency was the aim when the Swedish police in 2015 underwent an administrative change from a more decentralized organization to a centralized agency (*Polismyndigheten*). Eklund and Landström highlight how the tension between political and legal principles is

<sup>1</sup> This term might be misunderstood. Sweden had a municipal police force until 1965. From this point on the state financed the police in Sweden, not local authorities, this also meant that the police force became more uniform.

more important than organizational reform. Efficiency is sometimes used to legitimize the introduction of new methods of policing or the need for more resources. Efficiency is presented as inherently good; to fight or uncover crime faster or to reduce cost. Efficiency is an opaque term that must be balanced by key democratic and judicial values in order to obtain legitimacy for the police. From a legal point of view, principles such as transparency, predictability, proportionality and limited discretion are core values that must be balanced by effectiveness. Questions are raised about how the balance is between legal, political and organizational considerations in the formal management of the police. Practice, rather than organizational principles, becomes the «litmus test» of the administrative reform. The authors focus on the cross-pressures between the various values of effectiveness versus legal certainty, between political and legal principles.

Reforms can be many different things. It can be changes in regulations and laws governing police activities, introduction of new methods and ways of thinking about policing (such as POP), transformations of education, increased professionalization, new styles in leadership, management, changes in priorities, alterations of cultural features or structural organization and more. Few are against reforms per se. Contrary to what is often stated, the police have been through a series of reforms

over the past 150 years. The police will always be an organization that mirrors the social developments. As several of the contributions in this report emphasize, the developments within the police reflects the ideology, existing modes of governance and general beliefs in society. These have changed over time. The police must and need to reflect values and norms in society. In modern society there is an increasing degree of normative pluralism, rapid changes, globalization and new forms of communication. The question is not whether reforms should be undertaken, but rather what these should emphasize and what form these should take.

The debates on police reforms have been dominated by quantitative perspectives. There has been a requests for «more police for the money», better police coverage, faster police response, higher clearance rates, a service that is not dependent on person or location, a police who provides security, fights serious crimes and terror and are *prepared*. These reforms are international, but they also have distinct national variations. In most places, they consist of centralization, specialization, larger units, increased pressure towards management through the use of parameters of measurement and efficiency. These developments have consequences for the police role, the performance of their tasks and how they appear in public. There is a turn in policing which is rarely addressed. It is a statement

that the police shall work in a preventive manner, but what does crime prevention means when this is reserved to «dedicated experts», located at a distance from the local problems. What happens when the contact with the public is minimized? When you have to travel several miles to respond to calls? When you do not know the local conditions? And how about assistance in local communities, often seen as «social policing» invisible in the reports? How is service maintained when you meet the public online? What does it mean to work knowledge-based? What knowledge will be important?

The reforms, not least the one in Norway, are all ambitious. The goals to be achieved are numerous and comprehensive. These are exciting times for the police, the community and, not least, police researchers.

Seminaret var det første med Islandsk representasjon, noe vi ser fremover mot å utvide i årene som kommer. Språkspørsmålet, som alltid aktualiseres ved de nordiske seminarene trekker i retning av at seminarene utvikles til å bli engelskspråklige. Dette er ikke lenger utelukkende av hensyn til de finske deltakerne, men også norske, svenske og danske som ofte finner det tungt å følge innledere som snakker et annet nordisk morsmål enn deres eget. Dessuten fremheves det at publisering som gir akademiske poeng i større grad foregår på engelsk og at unge forskere derfor ofte skriver og uttrykker seg slik.

Årets rapport er tynn. Som man kan se av oversikten er det kun en av hovedinnlederne og et fåtall av innlederne på de parallelle sesjonene som har levert bidrag til publikasjonen. Det er nok flere årsaker til dette, men den vanligste som oppgis ved våre purringer er at man enten har publisert foredraget før, eller at man heller ønsker å få det utgitt via en kanal som gir publikasjonspoeng. Seminarrapporter har ingen høy plassering i den akademiske hakeordenen, og skal man overleve så gjelder det å publisere i de rette kanaler. Dette er en realitet vi må forholde oss til fremover, spørsmålet er da enten om man skal legge ned rapportene eller gi dem ut i en annen form, eksempelvis som spesialutgaver av nordisk tidsskrift for politiforskning. Tiden synes dessverre å arbeide mot upretensjose publikasjoner hvor man i fri dressur kan bryne tanker og hugskott.

Selv om det er relativt få bidrag i denne rapporten så viser de at det er lite å si på kvaliteten. Først ut er Barry Lovedales bidrag *Still Plodding Along? The police response to the changing profile of crime in England and Wales*. Lovedale stiller det helt enkle spørsmål, hvordan henger politiets utdanning og prioritering sammen med de forandringer som skjer innen kriminalitetsbildet. De samfunnsmessige konsekvenser av den digitale revolusjonen er godt dokumenterte, mindre kunnskap har man inntil nylig hatt om hvordan dette påvirker kriminaliteten. Den registrerte kriminaliteten i de fleste vestlige land falt betydelig de siste par tiår. Så langt så bra, men hva med den reelle utviklingen? Nyere undersøkelser som Lovedale viser til dokumenterer at det har skjedd en betydelig vekst i datarelatert kriminalitet. Ikke bare formen, men innholdet har forandret seg, man har fått en del nye former for lovbrudd med teknologien. Hvordan er så politiet forbredt på dette? Er det slik at de fortsatt rusler videre, prioriterer som tidligere, er de forbredt på den nye virkelighet? Lovedales svar er et ganske tydelig nei. Politiet i England og Wales har ikke maktet å ta inn over seg de nye realiteter.

Tar man seminarets hovedtema *reformer i politiet* i betraktning så kan man spørre om de reformer som skjer forholder seg til disse realitetene eller om de er mer opptatt av andre sider ved politiets virksomhet.

Conrad og Mikkelsens presentasjon *det danske politis opgaver i Modernitetens tre faser* analyserer

utviklingen innen politiet ut fra de styringsparadigmene som har rådet. «I et historisk perspektiv kan vi altså tale om forskjellige styringstanker, der definerer forholdet mellom borger, stat og marked, indenfor den brede betegnelse «Moderniteten» som betegner fremkomsten af liberale kapitalistiske demokratier.»

De utskiller tre ulike faser: det klassisk-liberale, det sosialliberale og det neoliberale styringsparadigme.

Disse styringsparadigmene griper inn i både hva som prioriteres av oppgaver, metoder og hvordan man tenker om godt politiarbeid. «Med politireformen fra 2007 bliver det for politiets vedkommende tydeligt, at et nyt styringsparadigme er indtrådt. Reformen får direkte indflydelse på, hvordan politiet arbejder, og hvad de bruger tiden på, da det er nu primært økonomer, der sætter rammerne ud fra måltal i overensstemmelse med principperne i New Public Management (NPM) ...».

Ifølge Conrad og Mikkelsen er de viktigste drivkreftene for utviklingen innen politiet ikke konkrete kriser, kriminalitetsutviklingen, effektivisering, reformer eller motsetninger som sentralisering / desentralisering. I stedet finner vi drivkreftene innen økonomien og de dypere kreftene som ligger under utviklingen i styringsrasjonaliteten. Et sentralt spørsmål i artikkelen er hvordan de dominerende styringsparadigmene skaper rammer for frihet, orden og statens rolle i å fremme borgernes

levetår. Dette kommer eksempelvis til syne i politiets skiftende rolle i forhold til narkotika og illegale rusmidler, prostitusjon og psykisk sykdom. I dag er dette sentrale politioppgaver. Dagens styringsparadigme preges av en legitimitetskrise, der eksempelvis høyre- og venstepopulistiske bevegelser trer tydeligere frem, og Storbritannias Brexit. De forandringer som følger av dette vil måtte prege politiet fremover.

Andersson og Wångmars bidrag heter *styrningen av svensk polis*.

«Den moderna polisens uppkomst och utveckling är intimt kopplad till den moderna statens utformning» understreker Andersson og Wångmars. Den rådende demokratimodellen bygger på frihet og trygghet/sikkerhet, der politiet er statens fremste leverandør av nettopp trygghet og sikkerhet. Sosialdemokratiet hadde i utgangspunktet ikke mye plass til politiet i sine første reformer i det svenske samfunnet. Antakeligvis kan dette knyttes opp mot politiets motstand mot arbeiderbevegelser tidligere, noe som gjorde at spørsmålet om politiets rolle ikke ble tatt tak i. «Den svenske modellen» bygde på et styresett der interesseorganisasjoner, særlig fagforeninger og arbeidsgiverforeninger, hadde stor innflytelse. På 50-tallet ble politiet sentral for utviklingen i sosialdemokratiet i Sverige, der de i større grad brøt med historiske styresett. Politiet oppfattes etter hvert som en effektiv, objektiv og nøytral kriminalitetsbekjemper som er nødvendig for samfunnsut-

vikling. Politiet blir i så måte et statlig instrument for å oppnå det gode samfunn. Synet på politiet som et klassepoliti viker, mens det etter hvert fremstår som er en viktig del av den svenske velferdsstaten. Dette uttrykkes slik:

«Tesen i detta arbete är då att förstatligandet är beroende på en formulering av staten som en objektiv och politiskt neutral verksamhet som endast har till uppgift att serva samhället. Den förstatligade polisen ges alltså plats som i termer av en effektiv, objektiv och neutral brottsbekämpare nödvändig för att handskas med samhällsutveckling – ett statligt instrument för att uppnå det goda samhället.»

Siste bidrag er av Eklund og Landströms *Towards Higher Degrees of Efficiency-- Swedish Policing between Management, Complexity and Rule of Law*.

Effektivisering er en av de viktigste offisielle begrunnelsene for reform av både det svenske og det norske politiet. Men hva siktes det til med begrepet effektivisering i de statelige utredningene og proposisjonene? Begrepet kan ha en rekke ulike meninger viser Eklund og Landström. Økt effektiviteten var målet da det svenske politiet i 2015 undergikk en administrativ endring fra en desentralisert organisasjon til et sentralisert myndighetsbyrå; Polismyndigheten. Eklund og Landström belyser hvordan spenningen mellom politiske og rettslige prinsipper er viktigere enn organisasjonsreform. Effektivitet benyttes tidvis som en legitimering av innføring av nye metoder eller midler. Ikke helt ulikt bevæpningsdebatten i

Norge. Effektivitet brukt som argument er nærmest godt nok i seg selv; noen ganger for å bekjempe eller avdekke kriminalitet raskere, andre ganger for å redusere kostnad. Effektivitet er et uklart begrep som må balanseres mot sentrale demokratiske og rettslige verdier for å oppnå legitimitet for politiet. Fra et rettslig ståsted er prinsipper som transparens, forutsigbarhet, proporsjonalitet og «limited discretion» viktige kjerneverdier som må balanseres mot effektiviteten understreker forfatterne. Vektleggingen av fleksibilitet og effektivitet kan ses som organisatorisk styring, og som også kan føre til innovasjon i politiarbeidet og metoder. Samtidig stilles det spørsmål ved hvordan balansegangen er mellom juridiske, politiske og organisatoriske hensyn i den formelle styringen av politiet. Praksis, snarere enn organisasjonsprinsipper blir «lakmus-testen» av den administrative reformen. Forfatterne fokuserer på krysspisset mellom de ulike verdiene effektivitet versus rettssikkerhet, mellom politiske og juridiske prinsipper.

Reformer kan være ganske ulike ting. Det kan være forandringer i regelverk og lover som styrer politiets virksomhet, innføring av nye arbeidsmetoder, nye måter å tenke politiarbeid på (som POP), omforming av utdanningen, økt profesjonalisering, forandringer i ledelse, i styring, endringer av prioriteringer, forsøk på å endre kulturelle trekk eller omdanninger av strukturell organisering med

mere. Få er imot reformer. Motsatt av hva mange ofte tror har politiet vært gjennom en rekke reformer de siste 150 årene. Politiet vil alltid være en organisasjon som må reflektere grunnleggende samfunnsmessige utviklingstrekk. Som flere av bidragene i denne rapporten også understreker henger organiseringen og utviklingen innen politiet også sammen med ideologi, hvilke styringsmodeller som råder og hva man tror på. Dette har forandret seg over tid. Politiet må og skal reflektere verdier og normer i samfunnet. I dagens samfunn preget av økende grad av verdimeslig pluralisme, raske forandringer, globalisering og nye former for kommunikasjon. Spørsmålet er ikke om man skal ha reformer, men snarere hva slags og hva som vektlegges i disse.

Mye av debatten om reformer innen politiet har gått på kvantitative aspekter. Det ønskes «mer politi for pengene», bedre politidekning, raskere utrykningstid, høyere oppklaringsprosent, likere tjenester, et politi som leverer trygghet og som i større grad er et beredskapspoliti etter 22. juli og den påfølgende Gjørsv-rapporten. Reformene er internasjonale, men de har en del klare nasjonale forskjeller. De aller fleste steder består de av forstyring, sentralisering, spesialisering, økt press på styring ved måleparametere og effektivisering. I praksis medfører det ikke kun en dreining i retning av kvantitative mål, men reformene får også noen ganske tydelige konesekvenser for politirollen,

hvordan politiet utfører sitt samfunnsoppdrag og fremstår. Det skjer en dreining i innholdet i politiets arbeid som sjelden tas opp til drøfting. Det heter seg at politiet nå skal arbeide forebyggende, men hva betyr forebygging når det blir arbeid utført av «dedikerte forebyggere», ofte plassert langt unna hvor problemene er. Hva betyr det når kontaktflaten mot publikum stadig krympes? Når man må rykke ut, ofte over flere mil? Når man ikke kjenner de lokale forhold? Og hvordan går det med politiets assistanse i lokalsamfunnene, den bistand som ofte blir usynlig i rapportene? Hva skjer med servicen når møtet blir online? Hva betyr det å arbeide kunnskapsstyrt? Hvilken kunnskap vil være viktig?

Reformene som skjer rundt om, ikke minst i Norge, er ambisiøse. Målene som skal nås ved reformene er mange og omfattende. Det er spennende tider for politiet, samfunnet og ikke minst oss politiforskere.



## PROCEEDINGS



**BARRY LOVEDAY**

Still Plodding along?

The police response to the changing profile of crime in England and Wales 16

**LARS NØRR MIKKELSEN, MALTE CONRAD**

Policing Change - The Assignments of the Danish Police

Throughout the Three Epochs of Modernity - (work-in-progress) 33

**ROBERT ANDERSSON, ERIK WÅNGMAR**

A nationalized police - the case of Sweden

52

**LENA LANDSTRÖM, NIKLAS EKLUND**

Towards Higher Degrees of Efficiency

-Swedish Policing between Management, Complexity and Rule of Law 71

## Still Plodding along? The police response to the changing profile of crime in England and Wales

**Barry LOVEDAY**

University of Portsmouth

Current and future challenges to the police service in relation to the changing profile of crime. It will flag up the recent UK Police Inspectorate [HMIC] report on police efficiency [2015] and the extent to which the police in England and Wales are

able to plan for and respond to change. It identifies the police response to recent reform initiatives specifically Direct Entry and recruitment of Community Support Officers. It asks if the organisational culture is sufficiently flexible to accommodate the

nature and extent of reform now required in response to the increasing demands placed on the police service as a result of the changing nature of victimisation

**Barry Loveday**, Reader at Institute of Criminal Justice Studies, University of Portsmouth.

### Introduction

The recent Office of National Statistics [ONS] 2016 Survey of Crime in England and Wales has demonstrated new challenges confronting the police in a changing criminal environment within which the police will have to operate. The report highlighted a significant change in our understanding of the profile of crime and victimisation in England and Wales. For the first time the full impact of fraud and cybercrime has been fully estimated [ONS 2016]. It was to be discovered within the 2016 survey that an estimated 5.8 million fraud cases and cybercrimes were committed in the previous year which pushed up the overall crime figures to over 12 million offences [Ford 2016]. While there may have been 5.8 million such crimes in previous years we did not know about them. Now we do: and the police and other law enforcement will have to react to this changed understanding of the business demand on their services.

While [traditional] volume crime had continued to fall [burglary, robbery, theft et al] this had, in fact, been more than matched by the rate of victimisation involving online fraud and cybercrime. This was far greater than had previously been recognised [Ford 2016]. It appears that UK residents are now 20 times more likely to be victims of fraud than robbery and 10 times more likely to experience fraud than theft from the person. In what appears to be an ineluctable expansion in the sale and use of new technology, a

new volume crime profile has now replaced that with which the police have traditionally wrestled. As has been argued by one ONS official in relation to the nature and size of the problem:

‘To put the scale of the threat from these offences in context, estimates of the number of fraud and computer incidents are similar in magnitude to the combined total of all other offences measured by the survey’ [Quoted in Ford 2016].

Characteristics identifiable within this new crime profile may also have potentially significant consequences for police services. This is because identifiable patterns of current victimisation appear to put into reverse established assumptions surrounding crime victims. Unlike earlier types of volume crime, fraud and cybercrime can now make residents in rural areas more vulnerable than urban city dwellers while in terms of age group, the middle aged are more likely to be victims than any other age group. Additionally those in managerial and professional positions are at far greater risk of victimisation than either manual workers or the unemployed [ONS 2016].

In terms of victimisation this development represents an abrupt change from earlier patterns of victimisation. To the extent that the pattern of victimisation has, in terms of social class changed then this can also be expected to generate new demands on

the police service. Traditionally members of the middle class as users of public services have, for example, proved to be much more vociferous in their demands for service than other social groups [Costa-Font J and Zigante V [2016] .

For these reasons it is evident that the changing profile of crime must impact of the police service. As a result how that service responds to new and increasing demand could be seen as the single most critical problem confronting the police organisation. How it responds and the extent to which under its current configuration it is able to do so constitute an immediate challenge. Yet here the police organisational culture cannot be ignored. Traditionally it has acted as a strong buffer to change. However in its current structure the police service appears unlikely to provide the degree of employment flexibility to respond to new demands placed upon it.

### **Policing Past and Policing Futures**

The ONS Crime Survey has generated considerable publicity but it is also evident that fraud has an established contemporary history. It is the case that over the last decade the nature and size of the problem has been regularly recorded. From at least the 1980s the growing threat of fraud has been the subject of debate within the public sector, most notably within local government but also the NHS where fraud investigation has been undertaken for many years [Button et al 2014].

It is however apparent that the fraud threat has been long recognised by many public authorities. This does not appear to have extended, however, to the police service. In a critical analysis of the police response to fraud, researchers were to discover that over the past 20 years studies had identified a significant decline in specialist police resources dedicated to investigating fraud or economic crime .In the 1980s police forces supported 588 Fraud Squad Officers but this had fallen by 2006 to an estimated 416 police officers in fraud squads. [Button et al 2014].

Interestingly the decline in the number of fraud squad officers occurred in a period of substantial increases in police numbers [Berman 2012]. Most recent research data collected on police officer numbers specialising in fraud indicates that when aggregated nationally the number of police officers engaged in investigating fraud standing at 624.3 officers represented approximately 0.27% of all police personnel [Button et al 2014:8]. Recent evidence suggests that against a background of reduced police funding police forces have in the Midlands and London metropolitan areas sought to cut back or close down both investment in fraud squads and also regional economic crime units [loveday 2015].

Given the recognised fact that fraud and cyber-crime had assumed an increasing salience over the last decades this might be thought surprising. Indeed the 2015 ONS survey was to highlight the size of the problem when it estimated in that years' survey there

were more than 5 million incidents of fraud which had occurred in England and Wales [BBC News 2016].

Explanations for the low investment in fraud investigation undertaken by police forces were to be provided within the Fraud Review Team Final Report of 2006 [Fraud Review Team: 2006]. The report only reinforced an earlier perception that there was a lack of interest within the police with fraud and that fraud appeared to be all too often at the bottom of police priorities [Fraud Review Team 2006]. As one chief officer was to argue: 'The investigation of fraud is extremely expensive in terms of hours spent obtaining statements and preparing a prosecution case. Our strategy [under the Crime and Disorder Act] identifies priority areas and police resources are directed to those priority areas. Fraud is not one of them' [Fraud Review Team 2006quoted in Button et al 2014].

A perception that fraud constituted an element of 'victimless' crime may have contributed to downplaying its importance and its impact on victims. Also fraud did not form part of the official crime survey until 2015. Neither was it seen as a priority by the police or politicians. In terms of performance management and performance measurement which dominated policing activity over three decades, fraud was never identified as a target or measurable offence either.

### **Current status of online crime within the police service**

The low priority accorded fraud and computer crime may have explained the Metropolitan Police Commissioners' interesting response to a demand that the police should do more in response to 'online fraud'. A demand that the banks should refund losses from fraudulent activity arising from online banking, led to the Commissioner to place the blame on the bank account holders ,the victims. He argued that the system rewarded 'bad behaviour' among the public for being lax about internet security. He suggested that the banks should consider no longer refunding some on –line fraud victims who had, he argued, brought the problem on themselves [Peachey 2016:1].

The consumer group Which? was to argue that in reality the burden of protection should lie with the banks. They had after all, encouraged on – line banking to cut costs. A Which? executive was to argue:

'When we investigated last year we found that too often that the banks were dragging their feet when dealing with fraud. The priority should be for banks to better protect their customers rather than trying to shift blame onto the victims of fraud' [Peachey 2016:2].

Other critics of the Commissioner were to ask if either the banks or the police could protect society

from this type of crime and questioned if ‘they had the competence to deal with the ever increasing sophistication of this kind of fraud.’ [Peachey 2016:3].

The police response only reflected a view that white collar crime was a ‘second level priority’ and one that could make potentially great demands on police resources at a time when budgets were being cut and sustaining ‘visible policing’ was proving to be ever more problematic [Collinson 2016] This position has been difficult to sustain in face of the fast changing nature of offending. As argued by the Director of the National Crime Agency the criminal environment has undergone a sea-change in recent decades. This transformation will accelerate as technologies become more sophisticated and public access to them increases. As the Director General argued:

‘The chances of being a victim of a burglary, a vehicle crime or a street robbery are all much lower than they have ever been before. All those were crimes that effectively happened on the street, so they could be dealt with by the visible police officer responding. There is now a much greater likelihood of you becoming a victim within your own home through your computer. The great developments in technology have enabled offenders to behave in different ways. Whether it is cybercrime, fraud, money laundering or the explosion of child sexual exploitation, there has been a fundamental change’ [Sylvester and Thomson 2016].

The re- assessment of the changing profile of crime has been recognised by the Chief HMIC. He has suggested that ‘bobbies on the beat’ are increasingly ‘old fashioned’ in an internet age. Sir Tom Winsor has argued that:

‘The probabilities of a police officer actually walking past a burglary in progress are pretty low. A great deal of crime is not now taking place on our streets. The perpetrator feels safer because he or she is sitting in front of a computer rather than breaking in somewhere’ [Sylvester and Thomson 2016].

The view of CHMIC as to the new configuration of criminal activity has been reflected elsewhere. One commentator has noted how crime has ‘moved on’ away from ‘volume offences’ to cybercrime which is now seen as being both much safer to commit and also much more lucrative ‘than its real world counterpart’ [Naughton 2015]. As has been argued however the police response has raised concern, not least among police officers who believe that cybercrime has been at alarming levels for some time and none of whom appear confident that the law enforcement system could deal with it. As the same commentator adds:

‘These views are corroborated by the experiences of the 5% of UK internet users who have been the victims of various kinds of cybercrime-identity theft, phishing scams, card fraud and malware attacks. They report that a variety of responses – almost none of them helpful-from the local police

to whom they turn for help’ [Naughton 2015].

Explanations for this negative response included ‘bureaucratic inertia, lack of technical knowledge and a shortage of resources which means that cybercrime receives lower priority than other more urgent responsibilities. Or more simply the fact that officers cannot be bothered to do anything than go through the motions’ [Naughton 2015].

The spiralling problem of fraud and cybercrime and the response by local police forces to it has become all the more remarkable as the level and extent of recorded victimisation has increased. As the 2016 ONS figures on the level of online shopping scams, virus attacks, theft of bank details and other online offences demonstrate, the true scale of this type of victimisation is in fact much higher than that identified within the initial ONS estimate in 2015 and which put the annual figure at 3.8million offences or 40% of all crimes [Travis 2016].

In 2016 the ONS concluded that the total stood at 5.8million offences and consisted of 3.8million fraud offences, which included 2.5million incidents of bank and credit card fraud and 2million computer misuse offences which included 1.4million virus attacks. It was argued that the remaining 600,000 estimated offences related to unauthorised access [hacking] in to personal information, social media or other online accounts [Travis 2016].

### **Fraud and Cybercrime: Responding to Victimisation**

Earlier perceptions surrounding ‘white collar crime’ often identified this type of criminal activity as ‘victimless crime’ [Loeb 2016]. However current trends suggest that this classification has long since ceased to have any ready application [Loeb 2016]. In the UK the official response to the growing crisis in fraud and cyber victimisation has proved to be less than successful. While government extolled the apparent success in reducing volume acquisitive crime insufficient attention was directed to the problem of fraud even though academic research had highlighted the extent of the problem [City of London Research Report 2015]. As recent ONS data has demonstrated, a decline in recorded crime has been matched by a disturbing rise in fraud and cybercrime. This development also reflects a deeper reality. This is that cybercrime is both a much safer and a more lucrative activity than its real world counterpart. As has been argued in relation to cybercrime:

‘The rewards are much greater and the risk of being caught and convicted are vanishingly small. If you are a rational criminal why would you bother mugging people, breaking into houses, stealing cars and all the other crimes that ‘old style’ criminals commit and that ‘old style’ cops are good at catching them doing?’ [Naughton 2015].

The police response has however suggested an indifference to the problem of 'online crime' which did not conform to traditional patterns of crime and victimisation. This was to be noted in the 2015 report by HMIC which revealed the failure of police forces to adequately appreciate the changing patterns of victimisation. Commenting that modern technology was an integral part of people's lives and that the police service must respond accordingly HMIC was to question police perceptions of online victimisation [HMIC 2015: Para 1.13]. HMIC was to discover that the police were frequently 'dismissive' of online crime victims and often failed to act in response to victim complaints. This appeared to reflect an assessment among police that online offences were 'just kids on Facebook' and that there was little the police could do in response. HMIC stressed that:

'The essential point to remember is that the gravity of the offence and its impact on the victim is not lessened because it is carried out 'online' and that attitudes demonstrated by police officers to these offences showed a 'worrying lack of understanding both of the threat and risk to the victim and as a consequence, a failure positively to support them' [Barrett 2015].

HMIC drew attention to the police approach to online financial crimes. One victim of financial crime who reportedly lost £60,000 in a 'boiler room' shares fraud was to state that he had 'no contact

whatsoever from his local police force after reporting the crime' [Barrett 2015]. This non-response on the part of the police may have been linked to a curious recording system significantly undermined the investigation of fraud and cyber-crime at local level by police forces.

### **No Further 'Action Fraud'**

In 2008 the National Fraud Authority was established to respond to cases of fraud and was tasked with working with Victim Support in providing support for victims of fraud. Although closed down in 2014 one element to the work of the NFA remained Action Fraud, to which victims of fraud could make contact to report their case. Information about the offence would be thereafter forwarded by AF to the NF Intelligence Bureau run by the City of London Police.

Action Fraud also ended the ability of victims to report fraud by calling an emergency police number or by visiting a police station. Instead victims had to give details online or telephone a call centre initially run the private company Broadcasting Support Services [bss] Subsequently going into administration bss was replaced a second private sector American company Concentrix This had already established a questionable reputation while working for HMRC [ Owen The Independent 20/10/15].

One feature of the work of Action Fraud has been the failure to provide any effective support to victims

of fraud. In 2013 a complaint from Police and Crime Commissioners to government raised concerns about the way that Action Fraud did not give victims support, refused to update them on any progress with their case and also failed to pass on more than half the cases received by them to the police [Beckfortherd 2013]. Where victims of fraud did report the offence to the police they automatically referred the case to Action Fraud or requested the victims to do so themselves. This was largely because the police did not have either the resources or the expertise to solve online crime [Beckfortherd 2013].

The experience of victims of the support offered by Action Fraud has proved to be entirely unsatisfactory. Where victims report crime to the police they in turn refer the case to Action Fraud usually by way of an Action Fraud business card. Thereafter victims are unlikely to hear much more about their case unless the sum of money lost meets a criteria judged appropriate for subsequent investigation. Very few cases reach this criteria and in the absence of action on the part of either the police or Action Fraud many victims it is reported 'feel let down' as perhaps they might, if only because currently 'most online crime is now never reported, investigated or solved' [Beckfortherd 2013].

While Action Fraud has a primary responsibility for recording online and other fraud it is clear that victim expectations of its role go beyond any recognition of this function. Yet the experience of victims

of interaction with this organisation leads them to question how seriously their victimisation was taken by public authorities. Evidence of this has been recorded elsewhere:

'One victim of fraud rang the hotline after being swindled out of £2,000 by a bogus landlord. She stated later that: 'Action Fraud was not as helpful as I thought they would be. I was constantly ringing them up to find out what was happening and they would not tell me anything'.

In another case a victim swindled out of £3,000 for air flights to visit her dying father reported that: 'Action Fraud told her to go to the small claims court and when she tried to explain her situation a call centre operator hung up on her' [Quoted in Beckfortherd 2013]. In the absence of any police intervention victims of fraud appear to be dependent on the void which currently characterises national fraud investigation undertaken, since the demise in 2014 of the NFA, by the combined if not coordinated efforts of the NCA, Home Office and City of London Police.

### **Identifying challenges to contemporary police service delivery**

The fast changing nature of criminal activity suggests that significant re-engineering of the police service may be needed if it is to be able to respond to the growth of online crime effectively. Here the

recent publication of an influential report by HMIC on Police Efficiency may provide a useful basis for approaching what could prove to be a painful but necessary internal reorganisation of police services.

In its 2015 Report [HMIC 2015] the Inspectorate identified a number of current limitations within police forces which curtail their ability to plan for future demand and redirect resources in response to this. In developing a new and important distinction between police ‘capacity’ and police ‘capability’ HMIC have adopted a novel and challenging approach to evaluating effectiveness within police forces.

HMIC were to note that the police service needed to improve its understanding of demand for its services, particularly future demand along with the capability of its workforce. While most forces had understood current demand for their service ‘there was much further to go in their assessing demand from under-reported, hidden crimes or newer crime types such as cybercrime’ [HMIC 2015:6]. The report was to comment critically on the fact that most forces had a weak understanding of future demand. They reacted to current demand but few had effective assessments of how demand was likely to change [HMIC 2015:7].

This negative evaluation of police engagement with change was to be linked by HMIC to the changing profile of crime. In a highly prescient summary of future challenges it was to comment that:

‘Even if measured crime does continue to fall, the police service will face new and emerging crime types, increasingly sophisticated criminals, and increasing expectations from the public about the quality of service they receive’ [HMIC 2015:8].

#### **The Report went on to also note that:**

‘HMIC found that most forces were unable to demonstrate meaningful understanding of future demand –even the best forces had got little further than an overall threat assessment that established or specified likely trends in serious and organised crime, an indication of what were frequently referred to as ‘emerging crime types’ such as cybercrime and child sexual exploitation, as well as likely demographic changes’ [HMIC 2015:21].

The need for planning for future and changing demand appears to have entirely eluded most police forces. They were, HMIC was to discover, primarily engaged in seeking to protect existing staff levels along with historically well-established functions. It found that forces appeared to be driven by the need to cut spending. Almost all forces were planning for the future by working out the maximum size of the workforce they could afford and creating an operating model to fit –rather than designing the force to meet likely future demand at a cost they could afford. This essentially static approach to planning meant continuing to police with a pool of avail-

able officers. It also meant being unprepared for future changes in the nature and size of demand while also failing to improve capability.

#### **Current police commitment to capacity over capability**

As a means of providing a universal yardstick of effective future resource management HMIC have placed great emphasis on the need for forces to distinguish between capacity and capability in identifying police strengths and weaknesses. It discovered that police forces were able to identify police capacity [numbers, costs ranks of officers and police staff]. This strength was unfortunately found not to extend to police capability [workforce skills].

While all forces understand their capacity in knowing the numbers ranks and costs of officers even here forces’ had not developed a way of defining the number of officers a force might need to police a specified level of demand to a ‘specified standard of service’ [HMIC 2015:33]. This lack of analysis may merely reflect the nature of incremental growth to which in the past police establishment was subject. Also there was never any real need for managers to match resource inputs to any defined outputs.

More worrying was the discovery that police forces almost universally were unable to provide an effective breakdown of their own workforce capa-

bility in understanding ‘what their people can do and what skills they have and need to have’ [Loveday 2015:2]. The evident failure by police to develop any appropriate capability and force –wide capability profile was to be highlighted within the Inspectorate report. As was to be argued:

‘In contrast to their understanding of capacity HMIC found that forces have a weak understanding of capability. Few forces had audited what skills their workforce had beyond a small number of accredited roles such as senior investigative officers [SIOs], firearms officers or public order officers. They could not describe accurately what the current strengths or weaknesses were in their skills, either across the whole workforce or by rank or grade’ [HMIC 2015:33].

This interesting black hole in organisational self-evaluation could be explained in a number of ways. First, as HMIC was to comment, there was no sense that forces had developed a centre of excellence on change management as most change programmes were led by senior officers or external consultants [HMIC 2015:23]. Second, in response to the 2010 Comprehensive Spending Review most forces moved to reduce spending rather than seeking out efficiency savings through transforming how they operated. Most forces reduced their capacity without appreciating the effect of doing so on their capability.

Cutting costs was to be usually undertaken by eliminating support and other staff to protect police

officer numbers who ‘provided better value for money’. [HMIC 2015:31]. This was to be compounded by the revelation that in the race to cut costs the training and development departments had been amongst the first areas that were reduced significantly ‘to save money’ [HMIC 2015:33].

It could not, therefore, be a matter of great surprise that most police forces showed a commitment to capacity over capability. Yet there may have been additional factors which were in retrospect highly relevant to this outcome. These were to be reflected in which staff were or were not confronted with reductions in staffing levels.

### **Limitations to police force re-engineering and organisational change**

The police service has undertaken change management but this has been limited in both application and extent. Thus the 2002 Police Reform Act was to introduce PCSOs given limited powers to help extend visible policing within street patrol and local neighbourhood policing strategies. Professionally derided early on by the Police Federation as representing little more than ‘plastic policemen’ the police organisational culture was to prove particularly unamenable to what might be seen as a limited initiative designed to increase overall police capacity.

Yet the response of most police forces to the 2010 Spending Review proved to be almost uniform as

the 20% cuts were to be focused directly at PCSO numbers within police forces. Thus within the MPS there was to be a fall of 49.09% in PCSO numbers and elsewhere reductions of over a third of PCSOs were to be undertaken [Unison 2013; Unison2016:3]. One immediate consequence of this was to be a significant impact on neighbourhood policing as PCSO numbers fell and with over 60% of staff reporting cuts in staff or resources [Unison 2016:5].

In response to additional planned cuts to police spending further reductions in PCSO numbers were to be actively contemplated by most forces. In the MPS this was to take the form of the complete removal of all PCSOs from the service [Loveday 2015:2]. A very similar response was to be recorded within Devon and Cornwall Constabulary where chief officers planned the entire removal of all non-sworn officers in response to budget cuts [Loveday 2015:2].

It was apparent that these decisions were made to protect capacity. Very little thought was given to capability. Within the MPS it was to be discovered that operational police were very largely dependent on intelligence coming up from PCSOs and which was provided by these officers on a ‘daily basis’. Plans to eliminate PCSOs in the capital would therefore have seriously undermined the intelligence platform of the entire MPS [Loveday and Smith 2015]. The reduction in support staff and cuts either implemented or contemplated at this time raised questions about the motivation of

senior managers prepared to contemplate these outcomes.

Local neighbourhood policing began to break down as PCSO numbers dwindled and sworn officers were called back to fill back office jobs previously undertaken by civilian staff [Unison 2013]. One chief officer was to refer to the increasing ‘officerisation’ of police forces as sworn officers moved back from front line duties and where workforce modernisation had ‘gone into reverse’ [Loveday 2015:2]. As noted in their attempt to protect capacity chief officers appeared to have undermined force capability. This was precisely the opposite outcome which might have been expected within HMIC.

### **Police organisational culture as a barrier to reform**

It has also become apparent that implementing change programmes within the police service may be confronted by a strong organisational culture. Organisational cultures will impinge on any re-engineering strategy and they also often exercise a highly significant influence on what can be achieved.

Recent examples of cultural resistance to internal change are of such significance that they raise questions about how the police organisation begins to respond to the changing profile of crime. Recently the introduction of direct entry to the police service at high and intermediate level ranks has been made

to improve calibre and widen officer recruitment [Smith 2015]. This programme serves as a useful indicator of the problems that may confront those planning change management in the police service.

This initiative provided opportunities for senior managers outside of the service to apply for direct entry at senior rank. The response proved to be overwhelming with some 800 applications being initially received [College of Policing, 2015]. Yet as Smith has demonstrated the number of applicants was to be reduced ultimately to just eight actually embarking on the initial training programme [Smith 2016 forthcoming]. This proved to be a very high attrition rate. It may have reflected the standards set at successive interview boards for applicants. These appeared to be interviewed for potential chief officer roles rather than for superintendent rank which only increased the attrition rate [Beckley quoted in Smith 2015].

Interaction with serving senior officers may also have raised doubts as to their future role within the police service [Smith 2016 forthcoming]. This was despite the fact that within the initial selection, evidence of bias towards applicants who both demonstrated greater knowledge of the police service (and of its culture) and had contact with police personnel, was to be clearly identified [Stubbs G 2016]. It suggested a process of self-selection was undertaken within the initial sifting process, one that appears to apply, moreover, across the entire police selection

process [Stubbs 2016]. As currently constituted therefore future selection of police personnel may not be best served by established mechanisms. These too will need to be subject to significant re-engineering.

### The Shape of Things to Come

Some indication of the nature and extent of change which the police service of the future will need to contemplate has arisen from recent experience within the National Crime Agency [NCA]. Established to deal with national, serious and organised crime the NCA was to originally recruit personnel from existing operational detective officers within the police service.

Yet as the NCA role expanded it became evident that these officers had proved to be increasingly redundant as the Agency was confronted by ever more complex investigations. In response to the Chair's reference to the high turnover of staff within the NCA, its Director General was, in oral evidence to the Home Affairs Committee, to state that:

‘The reason that we have needed people to leave –who are mostly exceptionally good people–is that we had too many senior people who were probably of my generation in law enforcement –and law enforcement and crime have changed. We need more crime fighters who are digitally hugely competent, more people who can write code and more people

who are expert in how banks operate –so we need different skills’ [HAC Oral Evidence 2015 Q39p9].

While releasing numerous senior police officers the NCA had however been engaged in directly recruiting ‘hundreds of people who had joined as trainee investigators and trainee intelligence officers’ in order to shift the workforce ‘to be the contemporary workforce that was needed’ [HAC 2015 Q40p10].

For the NCA, recruiting ‘highly qualified code writers and engineers’ is not seen as problematic. However retaining them in face of competition from the private sector was proving increasingly difficult. As a result it was important to establish for direct entrants ‘careers based on the intellectual and professional challenge of tackling the most difficult cyber criminals and people who would exploit children while also ‘keeping the public safe’ [HAC Oral Evidence 2015 Q66p16].

The need for police forces to respond to the avalanche of fraud offences and cybercrime has been evidenced by the current President of the Superintendents Association [PSAEW]. He has argued that the primary feature for change to enable the police service to begin to respond to the new crime profile centres on ‘flexibility’ in terms of recruitment and also of those recruited [Thomas 2016:1]. Such is the nature of the fraud and cyber problem that the police will need, he argues, to consider the skills mix of its people to ensure it is able to deal

effectively with the developing threat. He notes:

‘The traditional skills that have served policing well through successive generations are not the only ones that will be required in the future’ and future recruitment might target people in their late teens or early 20's as a means of tackling fraud investigation [Thomas 2016].

This suggested that police forces may well need to recruit cybercrime and financial experts from outside policing and whose skills can be immediately utilised rather than ‘relying on the traditional model of training someone to be a police officer first of all and then going on to train them to be an expert in cyber -crime, money laundering or fraud’. Much more emphasis might be placed on private sector capabilities, where these could be bought in by the police service [Thomas 2016:2].

As a move to direct entry this might be challenged within the police organisational culture. Yet it will be seen as a significant advance on the recruitment of local ‘volunteers’ a proposal endorsed by the then Home Secretary, Theresa May. These ‘volunteers’ it is envisaged would be able to exercise police powers without any measurable degree of accountability. This appeared a simple solution to a complex problem, but in reality it would give to the volunteer significant ‘powers over their neighbours and others in the community’ [Weinfass 2016].

If implemented this could create potentially highly dangerous hostages to fortune. Yet as a

response to a belated recognition of the threat of fraud cybercrime it was entirely symptomatic of the limited horizons that currently characterise the official response to the problem. While a Home Office Joint Fraud Taskforce and a Police Reform and Transformation Board [PRTB] have been created, it is difficult to ascertain how much impact either can be expected to make on what is a fast moving and increasingly global crime threat [Button and Cross 2016 forthcoming]. Here, establishing working parties or official committees although a traditional response to newly identified problems, might not provide the degree of reassurance for which members of the public [and therefore potential victims of crime] might expect to see.

### Conclusion

This paper provides an assessment of the impact of the new profile of crime and the police response to it. Many critical issues remain to be addressed. These would include whether the police service can to begin to effectively deal with the problem of fraud and cybercrime when they are also confronted with multiple pressures ranging from the threat of terrorist attack through to child sexual exploitation and the growing problem of the mentally challenged in the community [Muir 2016]. All these bear down heavily on both police resources and personnel.

Nor can recent initiatives undertaken by a num-



ber of police forces in response to the growing crisis of fraud and cybercrime be overlooked. Despite critical publicity directed at its, Commissioner the MPS has made a major step forward with Operation Falcon. Established in 2015 the Metropolitan Police Cyber Crime Unit [MPCCU] aims to tackle the most serious incidents of cybercrime. It now works in close partnership with the NCA and seeks to proactively target cybercrime criminals and fraudsters by ‘focusing on stemming the harm caused by the most prolific Organised Crime Groups’ [Operation Falcon website 2016].

Yet the work of MPCCU will only extend to the most serious cases. This must mean the majority of fraud and cybercrime offences will not be investigated. Here a further question arises. Given the nature and extent of the problem can the police service be expected to realistically deal with this changing crime profile. This could extend to a recent initiative taken by the City of London police where in future the police will hire private law firms to target cybercriminals and fraudsters in order to deal more effectively with fraud. This is estimated to cost £193 billion a year and is now claimed to be ‘overwhelming the police and criminal justice system’ [Dodd 2016].

Academic commentators have argued in response for the creation of a National Fraud Authority to which these offences could be channelled [Button et al 2015]. This solution could marginalise the police

service from what is now a major pattern of criminal activity. This could put the police in a secondary role when also confronted by high public expectation along with increasing rates of victimisation. Arguably the police service cannot opt out of responding to what is now serious threat to public well-being.

How the police service responds to these challenges remains a matter of speculation. Yet the same problem has been replicated within the private sector. Ironically, one major auditing company, PwC, has recently made the decision in response to increasing cybersecurity concerns, to employ more than one thousand technical specialists including 200 hundred graduates to address the problem, [Independent 2016]. Yet for the police service there must be a suspicion that the organisational culture could stall engagement with a highly critical threat. The need for leadership to implement a strategy to deal with the problem of the new crime profile in England and Wales is well established. It could also be seen as the biggest challenge yet to confront the police service of England and Wales.

### Bibliography

- Barrett D [2015] Police ‘dismissive’ of online crime victims’ Daily Telegraph December 23<sup>rd</sup>;  
 BBC News [2016] New Taskforce launched to combat fraud across UK’, retrieved at <http://www.bbc.co.uk/news/uk-35536322>;

- BBC News [2016] Nearly six million fraud and cyber crimes last year, ONS says, retrieved at <http://www.bbc.co.uk/news/uk-36854413>;  
 Beckfor thed [2013] Fiasco as £2m fraud hotline loses 2500 cases in just 8 months, Mail online, 20<sup>th</sup> July, retrieved at <http://www.dailymail/news/article-2371791htm>;  
 Berman G [2012] Police Service Strength London House of Commons Library;  
 Button M and Cross c [2016 forthcoming] Technology and Fraud: The Fraudogenic Consequences of the Internet Revolution;  
 Button M Blackbourn D and Tunley M [2014] The [Not so thin Blue Line After All? Investigative Resources dedicated to Fighting Fraud /Economic Crime in the UK Policing: A Journal of Policy and Practice;  
 City of London Corporation [2015] The implications of Economic Cybercrime for Policing;  
 College of Policing 2016 cited in Smith R [2016] Direct Entry into the Police Service University of Portsmouth, Forthcoming;  
 Costa –Font J and Zigante V [2016] The choice agenda in European Health systems: the role of middle class demands Public Money and Management Vol 36 No6;  
 Cullen [2016] presentation to police conference Christ Church University, Canterbury ;  
 Dodd V [2016] Police hire law firms to seize fraudster’s assets –for profit, The Guardian 17<sup>th</sup> August;  
 Ford R [2016] Fraud doubles the number of crimes The Times;  
 Fraud Team Review [2006] Final Report London: The Legal Secretariat to the Law Offices;  
 HMIC [2015] Real lives, real crimes: A study of digital crime and policing, HMIC Globe House, London;  
 HMIC [2015] PEEL: Police efficiency 2015, HMIC Globe House, London;

- Home Affairs Committee[ 2015] Oral Evidence: The work of the NCA HC 475 Tuesday 8<sup>th</sup> December, retrieved at [http://data.parliament.uk/written\\_evidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/14/12/2015](http://data.parliament.uk/written_evidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/14/12/2015);  
 Independent [2016] Security: Hacks lead to security hiring, August.  
 Loeb J[2016] Crime is not down, survey data shows-Rise of eight per cent in police recorded crime while survey data shows massive scale of cyber incidents, Police Oracle 21<sup>st</sup> July;  
 Loveday B [2015] Plodding Along: police personnel configuration needs urgent reform, Policinginsight 20<sup>th</sup> November;  
 Loveday B and Smith R [2014] A critical evaluation of current and future roles of PCSOs and Neighbourhood Wardens within the MPS and London Boroughs, International Journal of Police Science and Management;  
 Muir r[2016] The changing world not funding cuts is the greatest test the police face, Police Oracle, retrieved at <http://www.policeoracle.com/news/comment>  
 Office for National Statistics: Statistics Bulletin ‘Crime in England and Wales –year ending March 2016’;  
 Naughton J [2015] These days crime doesn’t pay –unless it’s done online, The Observer 29<sup>th</sup> March;  
 Owen J [2015] The Independent, October 20<sup>th</sup>;  
 Peachey K [2016] Sir Bernard Hogan-Howe online fraud refund claim provokes anger, BBC News, retrieved at <http://www.bbc.co.uk/news/business-35890028>;  
 Smith R [2015] Don’t call me Ma’am -Direct Entry into leadership roles in British policing, Police Journal 1-16;  
 Smith R [2016] New Insights on police culture: A critical evaluation of direct entry into senior leadership roles in the police service, Doctoral Thesis University of Portsmouth;

Stubbs G [2016] Changing culture, presentation to Evidence Based Policing conference Christ Church University, Canterbury 23<sup>rd</sup> June;

Sylvester R and Thomson A [2016] New Age of criminality leaves police struggling to catch gangs, The Times March 24<sup>th</sup>;

Thomas G [2016] New figures , new thinking: How to deal with the cyber- crime problem, Policing Insight 21<sup>st</sup> July 2016;

Travis A [2016] Police urge campaign against cybercrime The Guardian 22<sup>nd</sup> July;

Unison [2016] Out of Sight Out of Mind Survey of PCSOs, Unison February;

Weinfass I [2016a] Accountability of new volunteers with police powers called into question, Superintendent Association president elect raises concerns, Police Oracle 26<sup>th</sup> January, retrieved at <http://www.policeoracle.com/news/uniformed-operations/2016/Jan/25/accountability>;

Winsor T [2011] Report on Police Officer and staff remuneration and conditions, Home Office, London.

## Policing Change – The Assignments of the Danish Police Throughout the Three Epochs of Modernity - (work-in-progress)

**Lars Nørr MIKKELSEN, Malte CONRAD**

National Danish Police College

Two different approaches dominate the existing Danish research on developments in the police. One stresses that innovation in the organization occur as a natural response to specific events and crime development. Another explains the development through power struggles between branches of the police and between center and periphery. We argue that even though there is value in both

approaches major changes in state paradigms directly affect both content and form of the concrete assignments of the police at street-level. Informed by sociologist Peter Wagner's general framework of three epochs of Modernity, and supplemented by a more structural approach and theory of the state, we argue that major changes in micro-level assignments of the police should

be viewed as a product of large-scale changes in the organization and ideology of society. Therefore, we seek to revisit the history of the Danish police giving special attention to the role of the police in the fields of drug control and mental illness based on a framework of three paradigms of the state throughout Modernity, which we name Utopian Liberalism, Welfare Liberalism and Neoliberalism.

**Keywords:** Police reform; Ideology; Modernity; Police organization; Street-level assignments

**Lars Nørr Mikkelsen** is a lecturer at the National Danish Police College and Copenhagen University and holds an MA in Sociology. In his former position he was engaged in drug and alcohol research, but is currently working on two research projects regarding the professional identity of police students and large-scale changes of the police.

**Malte Conrad** (not attending) is a lecturer at the National Danish Police College, and holds an MA in Political Sociology as well as in International Security and Law. He is affiliated as an associated professor at the University of Southern Denmark.

## Det danske politis opgaver i Modernitetens tre faser

Denne artikel udspringer af et studie der stadig er igangværende, og som undersøger forbindelsen mellem den generelle samfundsudvikling i Moderniteten og politiets opgaver. Men hvad er det egentlig, der gør politiets historie interessant? Politiet kan siges at have en central rolle i staten i kraft af deres magtmonopol, hvormed de er en instans, som på meget eksplicit vis «gennemtvinger statens og samfundets forestillinger om, hvad der er rigtigt og forkert» (Diderichsen, 2011, s. 9). I kraft af den nøglerolle politiet har i forholdet mellem stat og borger, afspejler ændringer i politiets organisation, strategier og opgaver også i betragtelig grad statens overordnede styringslogikker.<sup>1</sup> Ved at beskæftige os med politiets historie kan vi således blive klogere på, hvad der er politiets grundlæggende virkemåder, og hvad der driver forandringer i politiet, idet de fleste ændringer i organisation, strategier og opgaver kan forstås i lyset af de dominerende internationale politiske og økonomiske styringsparadigmer, der kendetegner relationen mellem stat, borger og marked. Samtidig kan politiets historie også

<sup>1</sup> I sin artikel om samfundsteoretikeren Michel Foucault og politiet, går Andrew Johnson så langt som til at hævde, at Foucaults samlede værk om disciplin, bio-magt og om forholdet mellem stat og individ, kan forstås som en historie om politiet, selv om Foucault selv kun i begrænset omfang omtaler politiet som institution (Johnson, 2014). Johnson baserer blandt andet sin påstand på, at politiet er den helt centrale statslige institution i forhold til at kontrollere de disciplinære mekanismer, der regulerer borgernes adfærd (Johnson, 2014, s. 9). Foucault anses af mange for at udgøre en af det 20. århundredes vigtigste magtteoretikere, og Johnsons analyse kan derfor ses som en opfordring til, at Foucault i det hele taget indtager en større rolle i politiforskningen.

bidrage til at gøre os klogere på netop de gældende styringsparadigmer i kraft af den centrale rolle, politiet spiller.

I denne artikel forsøger vi at opstille en sociologisk historisk udviklingsmodel, hvorudfra det forsøges at tegne et billede af, hvordan de forandringer som er undergået politiets organisation, strategier og opgaver hænger sammen med det gældende styringsparadigme. Politiets historie kan skrives på forskellige måder og med meget forskelligt fokus, eller som Ellefsen & Larsson (2014) formulerer det: «Er man opptatt av *hva* som har vært oppgavene til politistyrkene opp gjennom tiden, *hvordan* politiets ideologiske fundament har utviklet seg, eller av *hvorfor* politiet har gjennomgått ulike historier» (s. 35). I nærværende artikel anlægger vi et perspektiv, hvor vi med udgangspunkt i et blik på forandringer i internationale styringsparadigmer søger at adressere alle tre spørgsmål. Hovedinteressen går på forholdet mellem det til enhver tid dominerende styringsparadigme på makroniveau og politiets konkrete opgaver. Hvad politiet beskæftiger sig med, og hvordan de gør det, hænger i høj grad sammen med de omfattende politireformer, der har været gennem tiden. Disse har – som især Stevnsborg (2010; 2016) og Christensen (2011) har beskrevet i en dansk kontekst – været igangsat på baggrund af et opfattet behov og

nogle konkrete magtkampe, der har været gældende i tiden. Men også disse opfattede behov og magtkampe indskriver sig i nogle endnu større internationale tendenser, som har været med til at forme vores samfund på mange måder.

I det følgende vil vi først fremlægge den historie-sociologiske ramme, hvori der identificeres tre væsensforskellige faser i Moderniteten. Dernæst vil vi efter en kort behandling af det førmoderne politise nærmere på, hvad der har været kendetegnende for politiets organisation, strategier og konkrete opgaver i de forskellige faser.

### Historisk model for statens forandringer i Moderniteten

Flere kriminologer har i både en dansk og international kontekst peget på et generelt skifte i retspolitikken, der sætter ind i løbet af 70'erne, 80'erne og 90'erne afhængigt af land og kontekst (Balvig, 2003; Wacquant, 2008; Volquartsen, 2011; Christensen, 2012; Johansen, 2015). Disse forandringer kan ikke blot ses som udtryk for et periodevist systemskifte mellem det politiske venstre og højre, men er snarere udtryk for større og vedvarende tendenser, der spejles i den internationale kontekst og i grunden rækker langt ud over retspolitik som sådan (Balvig, 2003, s. 40-41). Dette paradigmeskift betegner nogle som en forandring fra modernitet til senmodernitet (Balvig, 2003; Volquartsen, 2011), og andre i termer

af forandringer af den bureaukratiske model fra en Weber-inspireret ide om embedsmanden som central figur i statslig styring og legitimitet til en ide, der i højere grad bygger på projektorienteret ledelse og New Public Management (Christensen, 2012; Johansen, 2015). Vores projekt læner sig op ad indsigten om det generelle paradigmeskift i retspolitikken og dette skiftes opkobling på en mere generel samfundsforandring. Men der er sket mere end ét skifte i det 20. århundrede.

I stedet for den populære inddeling af en modernitet der bliver afløst af en sen- eller sågar postmodernitet, foreslås det, at modernitet er et multidimensionelt koncept med kulturelle, politiske, teknologiske og økonomiske aspekter (Carleheden, 2007). Indenfor politisk sociologi og politisk økonomi opereres der hos forskelligere teoretikere med en historisk model, hvor Moderniteten inddeles i visse faser (Wagner 1994; Wagner 2011; Carleheden 2007; Crouch 2009; Stahl 2017). Disse faser er inddelet på baggrund af de dominerende paradigmer for økonomisk og politisk styring, der dominerer i de pågældende faser. Ud fra både politisk-sociologiske og økonomiske betragtninger er det vores bestræbelse kort at skitsere en historisk model for udviklingen af tankesættet bag udviklingen i de moderne statsparadigmer i det 20. århundrede og disse afspejlinger i de forandringer, den vestlige – og herunder også den danske – stat har gennemgået. I et historisk perspektiv kan vi altså tale om forskellige

styringstanker, der definerer forholdet mellem borger, stat og marked, indenfor den brede betegnelse «Moderniteten» som betegner fremkomsten af liberale kapitalistiske demokratier. Selv om der er grundlæggende forskelle mellem disse faser, er der også visse fundamentale temaer, som kendetegner hele Moderniteten. Ideen om individets frihed, er et af disse. Af samme grund finder vi det meningsfuldt i alle tilfælde at tage udgangspunkt i begrebet *liberalisme* som det overgribende og dominerende tanke-sæt, der både indeholder Modernitetens tanker om individets frihed og de forskellige fasers økonomiske og politiske tiltag til statslig styring. Begrebet liberalisme ændrer betydning, men bibeholder sin dominans i hele Moderniteten og dermed også i samtlige tre faser, som vi her tager udgangspunkt i til at beskrive de respektive økonomiske og politiske styringsparadigmer (Wagner, 1994; Wagner, 2011, Crouch 2009, Stahl 2007):

1. Det klassisk-liberale styringsparadigme
2. Det socialliberale styringsparadigme
3. Det neoliberale styringsparadigme

Den *første* fase opstår med borgerlige revolutioner, hvorpå parlamentarismen og det liberale demokrati bliver introduceret i de vestlige nationalstater (Schmitt 2016). Nybruddet i forhold til det førmoderne er, at staten går fra en udelukkende disciplinær funktion til også at skulle betjene nationens

indbyggere og borgere. I perioden, som afhængig af land og kontekst går fra ca. 1830-1930,<sup>2</sup> er det således en klassisk liberal forståelse af statsmagt, der sætter tonen. Styringsstrategien er først og fremmest klassisk liberal i synet på statens funktion: Staten skal sikre den nødvendige sikkerhed, og borgerne skal i væsentlig grad leve uden statens indgriben, så længe de overholder statens love og i særdeleshed ikke krænker andres ejendomsret. I politisk forstand er det parlamentarismens ide om regulering af interesser via diskussion og magtbalancer mellem den udøvende og den lovgivende magt, som dominerer. Der er en stærk tro på det frie marked og på at markedet skal fungere ureguleret (Wacquant, 2014, s. 95). Borgeren er sin egen lykkes smed, og i økonomiske sammenhænge taler Adam Smith om en usynlig hånd, der styrer markedet helt uden indgriben. Dette bliver også en normativ figur for statens rolle i forhold til borgeren, selv om det er en modsætningsfuld fase i kraft af den måde, staten samtidig ekspanderer og konstituerer sin magt på flere områder – men nu i højere grad under henvisning til det fælles bedste frem for centralmagtens. Den klassisk liberale styringsmodel, kommer dog i krise forbindelse med første verdenskrig og i særlig

<sup>2</sup> Hvor man sætter skæringsdatoerne afhænger meget af, hvilke aspekter ved den opstående Modernitet, der tages udgangspunkt i. De politiske ideer begynder fx at blive udviklet og indført fra midten af 1700-tallet i visse lande og fra slutningen af 1800-tallet i andre, mens de økonomiske systemer transformeres i samme periode, og den kapitalistiske markedsøkonomi efterhånden opnår dominans omkring midten af 1800-tallet.

grad i forbindelse med de store økonomiske kriser i det slutningen af 1920'erne, og dette styringsparadigme går fra klassisk liberalt til socialliberalt.

Den *anden* fase tager for alvor fart efter 1920'ernes økonomiske kriser både i Europa og i USA, som giver anledning til, at det klassisk liberale styringsparadigme udsættes for grundlæggende kritik på grund af de ødelæggende konsekvenser for økonomi og menneskelige skæbner og udfordres af det socialliberale styringsparadigme (Poulsen, 2017). Dels går kritikken på laissez-faire økonomien og den usynlige hånd som princip for statens økonomiske politik (Wells, 1990), og dels går den på den politiske scenes manglende evne til at imødekomme forskellige sociale gruppers behov og interesser. Dette kommer blandt andet til udtryk gennem den stærke opblomstring af arbejderbevægelsen samt diverse totalitære bevægelser (Stevnsborg, 2010, s. 81; Schmitt, 2016). I økonomiske henseender bliver der via forskellige udgaver af New Deal sat skub i økonomien, som styres ud fra keynesiansk finanspolitik med henblik på at undgå vækstkriser og arbejdsløshed (Wacquant, 2014; Kaplan-Lyman, 2012, s. 186). Desuden får staten en mere aktiv rolle i befolkningens generelle sundhedstilstand, levestandard og evne til at være produktive (Ploug et al., 2004). Fra primært at hente sin legitimitet i at varetage borgernes sikkerhed og beskytte deres ejendom, bliver det nu også statens rolle at sikre, at borgerne får del i «det gode liv». I denne

«tæmmede» liberalisme blander staten sig i langt højere grad i alt fra økonomi til sundhed og børneopdragelse, og den forsøger via statslig kontrol at styre arbejdsmarkedet og økonomien. Virksomheder skal leve op til diverse sikkerhedsforanstaltninger og skal i øvrigt sørge for medarbejdernes pensionsordninger mm. Det socialliberale styringsparadigme dominerer markant indtil 70'erne, hvorefter det neoliberale styringsparadigme efterhånden begynder at træde frem. I en dansk kontekst kan det diskuteres, om det reelt overtager den dominerende rolle før i 90'erne, selv om det får en mere og mere fremtrædende rolle i løbet af 80'erne.

Den *tredje* fase vokser frem, efter det socialliberale styringsparadigme lider sin krise i 70'erne, hvor oliekrisen raser, og den globale verdenshandel for alvor begynder at tage fart. Guldstandard og Bretton Woods-aftalen brydes af USA, og verdens valutaer begynder at definere sig ud fra dollaren i stedet for guldets værdi. Som reaktion på virksomheders behov for ekspansion ud over nationale grænser, en voksende statslig økonomisk byrde til forsørgelse, samt en større stigning i kriminalitet, udvikles en ny form for liberal styringstanke (Balvig, 2003). I denne neoliberale styringsstrategi tænker man grundlæggende mennesket som økonomisk rationelt og samfundet som en virksomhed. Man tror ikke længere på, at markederne kan regulere sig selv som i den klassiske liberalisme, men hvor man i socialliberalismen forsøger at kompensere for markedets skævhed ved sociale

tiltag, søger man i neoliberalismen at skabe økonomiske incitamentsstrukturer, der skaber konkurrencesituationer på markedslignende vilkår. Således forsøger man ikke i neoliberalismen at skabe mindre statslig regulering, men med statslig indblanding at sørge for et «frit» marked med optimale konkurrencevilkår. Derfor kan man sige, at markedets «usynlige hånd» bliver til statens noget meget mere synlige jernhånd, der holder markederne i skak og disciplinerer borgerne og styrer dem som medarbejdere (Delica & Hansen, 2014, s. 9). Neoliberalisme kan altså siges at være en samfundsudvikling, hvor markedrelationer og økonomisk logik får stigende indflydelse på vores samfund, samtidig med at staten vedbliver med at spille en større og større rolle i borgernes liv (Nielsen, 2006, s. 8-9).

I praksis er overgangene og forskellene mellem de tre modernitetsfaser langt fra så entydige, som det umiddelbart kan forekomme her. Tværtimod er udviklingerne i de enkelte faser ganske modsætningsfulde og præget af tilstedeværelsen af flere forskellige paradigmer. Fx var der optræk til socialstaten allerede i 1880'erne (Ploug et al., 2004), og dens logikker og institutioner gør sig i højeste grad stadig gældende den dag i dag. Men selv om der er forskellige paradigmer i spil i enhver given periode, finder vi det rimeligt at identificere et *dominerende* styringsparadigme, som i særlig grad gør sig gældende i statens virkemåde og ideologiske bagtæppe i den pågældende epoke. Men de meget overlap-

pende faser gør det nødvendigt at være påpasselig med at udpege eksakte skæringsdatoer for, hvornår en fase starter eller slutter. Det styringsparadigme, som enhver af disse faser er kendetegnet ved, afspejler sig i forholdet til økonomi, retssikkerhed, orden, «det gode liv» og mange andre aspekter af samfundslivet. Et fokuspunkt i vores projekt er, hvordan de dominerende styringsparadigmer sætter rammen for balancen mellem frihed, orden og statens rolle i at fremme sine borgeres gode liv gennem forskellige aspekter af politiets rolle i sundhedspolitikken. Denne vil fortrinsvist blive belyst gennem politiets skiftende roller i forhold til narkotika, prostitution og psykisk sygdom. Vi er i skrivende stund i færd med at indsamle data om disse områder, men befinder os endnu på et forholdsvist tidligt stadie. I det følgende vil vi derfor hovedsageligt beskrive generelle træk ved politiets rolle og opgaver i de tre modernitetsfaser og kun supplere med enkelte hidtidige fund. For at sætte scenen for, hvordan Modernitetens politi i det hele taget adskiller sig fra det førmoderne politi, vil sidstnævnte lige få et par ord med på vejen, før vi giver os i kast med en fremstilling af politiets rolle i de tre faser, som er studiets egentlige fokus.

### Det førmoderne politi

I perioden før grundloven og afslutningen af absolutismen i Danmark i 1849, var Danmark en natio-

nalstat med en enevældig konge. Statsmagten var fra nationalstatens egentlige start i 1648 indrettet til at centralisere og holde styr på befolkningen (Volquartz, 2009, s. 23, 28). Statsmagten opererede med truslen om og udførelsen af straf, og gerne af den mere kødelige slags (Grothe Nielsen, 2006, s. 38). Det førmoderne danske politi, har politihistorikeren Henrik Stevnsborg beskrevet og behandlet i flere bøger (2010; 2016), og her skal blot kort skitseres hvilke opgaver dette politi havde. Før politiets dannelse blev de polisiære opgaver udført af byens indbyggere som tvungen pligt under opsyn af kongemagtens lokaladministration (Ellefsen & Larsson, 2014, s. 37).

Det danske politi kan spore sin oprindelse tilbage til 1681, hvor den enevældige kong Christian V nedsatte en politikommission (Stevnsborg, 2010, s. 13). Politiet fandtes i forskellige afskygninger (fx vægere, lensmænd, private vagtværn, husarer og militær mm) og var til at starte med udelukkende et «storby»-fænomen, der kun eksisterede i København. Politiets opståen indskrives i nationalstatens historie som en udøvende magt direkte rangeret under centralmagten, som en metode til at forvalte og kontrollere sin befolkning uden mellemlid (Engelstoft & Larsen, 2013, s. 32). Helt op til 1910 blev det i nogen grad set som kongemagtens politi.

Dette førmoderne politi havde først og fremmest til opgave at sikre næringslivsreglerne vedrørende fødevarer, kontrol med udlændinge og rejsende samt

generel skik og orden, og værktøjerne til opretholdelse af reglerne var først og fremmest prygl (Stevnsborg, 2010, s. 17-18, 41). Desuden havde de naturligvis en vigtig funktion i at sikre centralmagtens overlevelse, og politiet havde derfor også det generelle sigte at bekæmpe faglige organisationer og andre udfordrere af central- og kongemagten (Christensen 2011; Stevnsborg 2010; Volquartz 2009: 27-31). Politiet kan i denne periode ses som et i hovedsagen disciplinært politi, der via straf skaber føjelige individer (Johnson, 2014, s. 9-12).

### Politiet i det klassisk liberale styringsparadigme

Den liberale stat udspringer af ideerne fra den franske revolution og borgerskabets forøgede magt internt i nationalstaterne. Ideerne om parlamentarisme og harmonisk balance bliver efterhånden det liberale demokrati og parlamentarismens grundlag. Udviklingen af et moderne demokratisk liberalt politi i Danmark udspringer af begivenhederne omkring Danmarks riges første grundlov, hvor absolutismen blev ophævet, og hvor ideen om folkets magt bliver introduceret på skrift. Dette resulterer i idealet om, at politiet skal tjene folket og ikke kongen (Volquartz, 2009, s. 13). Den straffelov, der vedtages i 1866, kondenserer samtidens kriminalitetsopfattelse har en generalpræventiv grundtone med et dertilhørende individualiseret blik på afvi-

gende forbrydere, der via straf skal afskrækkes fra deres valg om at begå kriminalitet (Borch, 2005, s. 29-30). Denne moderne og rationalitetsantagende forståelse af forbrydelsens karakter og straffens funktion er et klart kendetegn i den første modernitetsfases retspolitik.

Men som tidligere skrevet, betyder introduktionen af tanken om et folkets politi og et præventivt sigte med straf ikke, at politiet blev omorganiseret eller ændret med det samme. Kongens politi med deres håndfaste metoder fortsætter langt op til starten 1900-tallet (Stevnsborg, 2010, s. 41; Christensen, 2011, s. 50). Som eksempel på hvordan politiet stadig agerede som magtens tæskehold er slaget på fælleden i 1871, hvor datidens socialdemokrater forsøgte at forsamle sig, i henhold til grundloven, men blev mødt af politiets og husarer med trukne sabler (Kold, 2017; Stevnsborg, 2010, s. 51f).

De første forsøg på at modernisere det danske politi kan allerede spores i politireformerne af 1863 og 1871, hvor man inspireres af det engelske Metropolitan Police, og særligt Robert Peels principper for politiet, hvor politiets og offentlighedens interesser markeres som sammenfaldende, og politiet for første gang er formelt afhængige af borgernes accept og legitimitet (Christensen, 2012, s. 52). Argumentationen for at ændre politiet var i høj grad baseret på borgerlige idealer – vedrørende både retssikkerhed og den private ejendomsrets ukrænkelighed (Christensen, 2012, s. 48, 69). Det er her før år

1900, at ideen om et opdagelsespoliti opstår, hvilket bebuder en klar ændring i, hvad det er, politiet skal foretage sig. Borgerne skal tjenes, og ikke kun kontrolleres.

Efterforskning af kriminalitet var stadig i hovedsagen en privat sag, som blev varetaget af privatdetektiver, men dette ændrer sig efterhånden som denne fase skrider frem (Vendius, 2016, s. 24). Statspolitiet blev først etableret i 1909 og blev en selvstændig institution under Justitsministeriet. De fik hermed nye opgaver i form af opklaring af kriminalitet uden for København og dertilhørende juridiske kompetencer som fx anholdelsesret (Christensen, 2012, s. 68). Statspolitiet var dog stadig en meget minimal størrelse på omkring 36 mand og delvist finansieret af forsikringselskaberne og i det hele taget oprettet på baggrund af deres ønske (Stevnsborg, 2010, s. 65; Vendius, 2016). Statspolitiet bliver i perioden frem til 1930'erne styrket og går i mandskab fra de 36 til omkring 700 mand (Stevnsborg, 2010, s. 74). Denne eksplosion i antal statsansatte politibetjente skal blandt andet ses i lyset af den gradvise overtagelse af efterforskningsopgaven, som gik fra 1930'erne og frem til at blive en monopoliseret statslig opgave i politiets hænder (Vendius, 2016, s. 24ff). Denne udvikling kan også ses som nationalstatens historiske og måske stadig igangværende koncentration af magt.

I modsætning til i dag var narkotika ikke i udgangspunktet en politiopgave, men hørte under

sundhedsmyndighederne, idet det først for alvor blev kriminaliseret i 50'erne (Kragh, 2008). På lidt samme måde har prostitution fra 1800 og frem til 1930'erne været noget, der først og fremmest blev begrænset og kontrolleret af politiet ud fra hensynet til kønssygdomme og den almene sædelighed, hvilket dog var en omfattende opgave (Thomsen, 2009, s. 31; Stevnsborg, 2010, s. 37-38). Ser vi på psykisk syge, som i dag optager politiets tid i betydelig grad (hvilket vi vender tilbage til senere), så kunne politiet selvfølgelig godt komme ud for opgaver, der involverede psykisk syge, men det blev som udgangspunkt set som noget, der skulle forvaltes af private eller offentlige sygehuse og anstalter – der i et ureguleret felt havde vide beføjelser for magtanvendelse og tilbageholdelse (Mortensen, 2016, s. 15f).

Den første modernitet er altså også historien om det professionelle politis opstart, om den moderne statsudvikling, og om et politi der i den forbindelse erstatter andre tidligere fysiske magtudøvere. Det er i denne periode, at politiets opgaver begynder at udvikle sig til også at omfatte efterforskning, selvom politiets rolle stadig er at styrke borgernes sikkerhed og holde ro og orden. Det er starten på et politi af og for befolkningen, og ikke af og for kongemagten, selv om dette i en stor del af perioden kan være svært for befolkningen at få øje på manifesteringen af.

## **Politiet under det socialliberale styringsparadigme**

Ligesom det er svært præcist at stadfæste den første modernitetsfase ved året for den første grundlov, er overgangen til den anden modernitetsfase også en glidende overgang, der foregår over mange år. Der er dog visse begivenheder, der indikerer et historisk skift. De vigtigste elementer i den krise, der medfører transformationen af statens grundlæggende tanke sæt er primært økonomiske og sociale. Efter børskrakket i USA i 1929 udbryder der alvorlig økonomisk recession i hele verden, og en allerede udbredt forarmelse blandt de fattigste bliver værre. I Danmark ender mange landbrug på tvangsauktion grundet en kraftig reduktion i efterspørgsel, og der er løbende devalueringer af den danske krone (Poulsen, 2017). Der opstår en udbredt skepsis over for frimarkedskapitalismen, og den voksende sociale uro fører til bekymring for oprør. En stor del af politiets arbejde i denne overgangsfase består således også i at bekæmpe kommunister, nazister og andre «uromagere», der har fået medvind af de forringede sociale kår (Stevnsborg, 2010, s. 81-87). Efter børskrakket er der nogenlunde udbredt enighed om, at det er nødvendigt med en kontinuerlig statslig intervention i økonomien og arbejdsmarkedet. Med afsæt i store, brede forlig som fx New Deal i 1932 i USA og Kanslergadeforliget i 1933 i Danmark tager en «statsliggørelse» af samfundslivet fart (Balvig, 2003,

s. 52). Udover en generel statslig indblanding i økonomien efter keynesiansk forbillede kommer dette til udtryk ved en lang række velfærdsinitiativer såsom arbejdsløshedsforsikringer og statsligt styrede sundhedsforsikringer (Christensen, 2011, s. 132). I den klassisk liberale fase var enevældens politistat stadig i frisk erindring og synet på staten var derfor, at den var «farlig», og man søgte derfor med retssikkerhedsgarantier at mindske statens magt over individet. I den socialliberale velfærdsideologi tildeles derimod et ansvar for at fremme «det gode liv» for sine borgere (Højrup, 2003, s. 69; Volquartz, 2009, s. 58).

Inden for strafferetsområdet bliver dette særligt tydeligt med straffeloven af 1930, hvor resocialiseringstanken for alvor kommer på banen. Dette kommer blandt andet til udtryk ved en række særforanstaltninger som ungdomsfængsel, helbredelsesanstalt for alkoholikere og psykopatforvaring (Balvig, 2003, s. 41). Synet på kriminalitet i denne fase er præget af den kollektivistiske tanke om, at menneskers ulykke såvel som ugerninger til en vis grad er et kollektivt ansvar. Dette indebærer, at når en person har begået kriminalitet, tilkommer skylden ikke alene individet, men også samfundet, som ikke har formået at give denne person et værdigt liv, hvor vedkommende ikke behøver at forfalde til kriminalitet (Balvig, 2003, s. 46). Inden for denne tankegang giver det god mening at give særlig opmærksomhed til fattigdom eller sygdom som forklaring

på kriminalitet, hvilket også kommer til udtryk ved, at den nye straffelov så ungdom, alkoholisme og galskab som elementer, der kunne formilde eller helt annullere ens strafværdighed. Generelt for kriminalpolitikken er, at den i denne fase er langt mindre genstand for politisk opmærksomhed og offentlig debat, end vi ser i dag. Således har den generelle socialstatsideologi gode kår for at kunne udfolde sig på kriminalitetsområdet, som derfor primært udformes med udgangspunkt i videnskaben ud fra et ideal om, at kriminalpolitikken skal lede til størst mulig samfundsnytte i form af en generel mindskning af kriminaliteten.

For politiet indebærer dette ideologiske bagtæppe blandt andet en øget centralisering og professionalisering, hvilket blandt andet kommer til udtryk ved tjenestemandsløven af 1937, hvor kriminalpolitiet og de kommunale ordenshåndhævere lægges sammen, og de politiuddannede bliver ansat som tjenestemænd (Christensen, 2011, s. 151-152). Politiopgaverne i denne tid skifter, men er meget forskelligartede og består, udover hvad vi kender som politiopgaverne i dag, også af tilsynsopgaver af næringsliv og overholdelsen af 117 forskellige typer regler. Således bruger politiet ganske meget tid på skatteopkrævning, udstedelse af jagttegn, afgifter for billiard, veterinær opgaver, registreringsopgaver i massevis, tvangsindlæggelser. Som politiet selv beskriver sig i en charmeoffensiv fra 149: «Politiet ta'r sig af alt» (Stevnsborg, 2010, s. 137).

Narkotika, der tidligere blev set som et privat anliggende, bliver i stigende grad problematiseret i kraft af dets sundhedsskadelige virkninger og fremkomsten af et sort marked, og i 1955 får Danmark sin første egentlige lov om euforiserende stoffer, hvilket indebærer, at narkotikabesiddelse kriminaliseres (Kragh, 2008, s. 7). Politiet får dermed en ny opgave med at registrere misbrugere, som derefter i mange tilfælde sendes på psykopatanstalt. Ligesom den tidligere tvangsmæssige sundhedsbehandling af prostituerede – for slet ikke at tale om politiets tvang af «løsagtige» kvinder ud i prostitution (Thomsen, 2009, s. 32) – må dette siges at være en temmelig indgribende praksis. Men hvor den tvangsmæssige sundhedsmæssige behandling af prostituerede i den forrige fase primært handlede om næringslivets uhindrede drift, foregår interneringen af misbrugerne nu under henvisning til deres eget ve og vel. Politiet befinder sig med disse opgaver endnu engang i et krydsfelt mellem sundheds- og retssystemet – men denne gang med henblik på at hjælpe de syge, snarere end at understøtte næringslivet. Dette er, blot ét blandt mange eksempler på, at statens ansvar for sine borgeres livskvalitet fra nu af kan indebære, at politiet anvender tvang over for selvsamme borgere under henvisning til deres eget bedste. Det er ikke mindst hér, socialstatens væsen sættes på spidsen, og politiet som udøvende magt spiller en afgørende rolle heri.

Forebyggelsesområdet vokser også frem i denne fase, og politiet er endnu engang blandt hovedak-

tørerne. Før havde politiets forebyggelsesindsatser primært taget form af tvangsmæssige sundhedstjek og den fortløbende opgave med at holde potentielt samfundsomstyrtende politiske grupperinger i skak. Nu bliver politiets forebyggende indsats i stigende grad tænkt i tråd med det generelle kriminalpolitiske paradigme, hvor det hedder sig, at mennesker rent faktisk er i stand til at forbedre sig, hvis de gives de rette muligheder. Således opstår tiltag, som eksisterer den dag i dag, herunder Politiets Ungdoms Klub (1952), hvor man ved hjælp af idræt og samvær søger at hjælpe unge med at holde sig på dydens smalle sti, Det Kriminalpræventive Råd (1971), hvor man ved hjælp af folkeoplysning og myndighedssamarbejde søger at forebygge kriminalitet, og SSP-samarbejdet (1975), hvor politiet i samarbejde med socialforvaltning og skole søger at skabe helhedsorienterede indsatser over for unge, der er i risikozonen for at ende i en kriminel løbebane.

I 1960'erne begynder kriminaliteten efterhånden at stige ganske voldsomt, indtil den når det firedobbelte niveau i slutningen af 1980'erne (Balvig, 2015, s. 7). Det er bemærkelsesværdigt, hvordan dette både i straffesystemet og polititiltagene mødes med en stadigt «blødere» tilgang, hvor fængselsabolitionismen er særdeles indflydelsesrig, og tiltag som samfundstjeneste, betinget fængsel og andre alternativer til fængsel i stigende grad implementeres (Balvig, 2003, s. 43; Borch, 2005), samtidig med at

politiet bliver det egentlige omdrejningspunkt for diverse pædagogisk orienterede forebyggelsesindsatser.

I Danmark fortsætter dette paradigme med at være dominerende indtil i 90'erne, hvor den neoliberale styringslogik efterhånden begynder at vise sit ansigt i kriminalpolitikken. I USA og til en vis grad også i England såvel som i flere andre lande begynder denne socialstatstilgang allerede fra 1970'erne efterhånden at blive erstattet med en «tough on crime»-tilgang med dertilhørende lange straffe og nultolerance-policing. Men denne udvikling begyndte først for alvor at blive fremherskende i Danmark ca. 20 år senere.

### Politiet under det neoliberale styringsparadigme

Den neoliberale ideologi, der første gang blev formuleret i 1938, slår igennem i 1970'erne i forbindelse med de økonomiske kriser, der følger i kølvandet på oliekriserne både i USA og Europa (Wacquant, 2014; Monbiot, 2016). Den statslige styring af økonomien havde ikke afværget kriserne, og den ekspertdominerede kriminalpolitik havde ikke forhindret kriminaliteten i at stige betragteligt over de sidste par årtier. På dette tidspunkt er den neoliberale ideologi med afsæt i adskillige amerikanske tænketanke støttet af rige donorer allerede kørt i stilling til at tage over efter den keynesianske og

socialstatslige model. I USA og England giver det nye styringsparadigme anledning til omfattende topskattelettelser, privatiseringer og bekæmpelse af fagforeninger (igen) begyndende i 1970'erne og accelererende i 1980'erne under henholdsvis Ronald Reagan og Margaret Thatcher (Monbiot, 2016). I Danmark bliver dannelsen af den borgerlige firkløverregering i 1982 startskuddet til, at det neoliberale tankesæt med dertilhørende nedskæringspolitik og frimarkedspolitik efterhånden indføres (Fink, 2017). Bekendelsen til den neoliberale ideologi var dog på ingen måde så omfattende i de nordiske lande som i den angelsaksiske verden, og det vil være rimeligt i de kommende årtier stadig at benævne Danmark som mere gennemsyret af socialstatsideologien end af neoliberalismen. Men sidstnævnte var i stigende grad begyndt at influere de politiske beslutninger, ikke mindst gennem et i stigende grad globaliseret økonomisk og politisk landskab.

På kriminalitetsområdet går det mere trægt med indførelsen af det nye paradigme. Indtil 90'erne er kriminalpolitikken endnu et forholdsvist afpolitiseret område, hvilket betyder, at det hovedsageligt stadig er eksperterne og fagfolkene, der råder ud fra en behandlings- og nyttetænkning. Samtidig med at USA begynder at omlægge deres fængselsystem ud fra de neoliberale tanker med eliminering af diverse behandlingstiltag, markant længere fængselsdomme og en øget privatisering af fængselsvæsenet, udkommer i 1977 den danske betænkning *Alterna-*

*tiver til fængselsstraf* (Justitsministeriet, 1977), som, ud fra en forståelse af, at fængselsstraf modarbejder målet om resocialisering, blandt andet lægger op til øget brug af prøveløsladelse og indførelsen af samfundstjeneste som alternativ til fængselsstraf (Justitsministeriet 1977).

Implementeringen af flere af disse forslag fortsætter i flere årtier og foregår stadig den dag i dag. Balvig påpeger, at det ikke er overraskende, at dette skifte først kommer i USA og senest og svagest i Skandinavien, da velfærdsstaten er så meget stærkere her, og der derfor er så meget mere at bryde ned, før det nye paradigme for alvor kan tage over (Balvig 2003, s. 46-47). I slutningen af 90'erne begynder det gradvise skift mod en ny tilgang til kriminalitet dog, hvilket blandt andet bæres frem af medierne øgede fokus på personfarlige forbrydelser, og en socialdemokratisk ledet regering i 1997 med nuværende borgmester i København Frank Jensen som justitsminister lægger op til strafskærpelser for grov vold (Lehmann, 2008; Volquartz, 2009, s. 45f). Og da de borgerlige partier overtager magten i 2001, bliver der straks fulgt op med yderligere strafskærpelser for vold, seksualforbrydelser, narkotika- og banderelateret kriminalitet (Clausen 2013, s. 249). Kriminaliteten er indtrådt som et vigtigt positioneringspunkt for politikere og er blevet godt stof i pressen. I 90'erne er der næsten dobbelt så mange ændringer i straffeloven som i 80'erne, og i 00'erne er det fire gange så mange ændringer. At

det i udpræget grad handler om en anden tilgang til kriminalitet snarere end en reaktion på ændringer i kriminaliteten kan ses i, at mængden af kriminalitet faktisk er begyndt at falde allerede sidst i 80'erne, altså umiddelbart inden det stærke fokus på straf begynder (Balvig 2003; Balvig 2015).<sup>3</sup> Der udvikles stadig kriminalpolitik på baggrund af «bløde» værdier, som passer bedre med socialstatsparadigmet (såsom samfundstjeneste, konfliktråd og PSP-samarbejde<sup>4</sup>), men det politiske debat er i stigende grad domineret af en «tough on crime»-tilgang, som kommer til syne gennem strafskærpelser og nultolerance over for (visse typer af) kriminalitet (Balvig 2003).

Med politireformen fra 2007 bliver det for politiets vedkommende tydeligt, at et nyt styringsparadigme er indtrådt. Reformen får direkte indflydelse på, hvordan politiet arbejder, og hvad de bruger tiden på, da det er nu primært økonomer, der sætter rammerne ud fra måltal i overensstemmelse med principperne i New Public Management (NPM), som er begyndt at blive indført i de offentlige forvaltninger i Danmark fra 1980'erne og begyndende i politiet

<sup>3</sup> Dette er dog ikke et entydigt billede, idet det primært er berigelseskriminaliteten, der falder i denne periode, mens der faktisk indgår flere anmeldelser for simpel vold. Men sammenholdt med offerundersøgelserne forekommer stigningen at skyldes en øget anmeldelses-tilbøjelighed ved simpel vold – altså endnu et tegn på, at man forholder sig anderledes til vold nu end tidligere (Lehmann 2008; Balvig 2015).

<sup>4</sup> Et formaliseret samarbejde mellem politi, socialforvaltning og psykiatri.



fra 1996 (Stevnsborg, 2010, s. 205-206; Stevnsborg, 2016, s. 401-402). Ét af målene med NPM er at skabe gennemsigtighed og politisk kontrol over udgifterne i den offentlige sektor. Dette resulterer ikke i mindre statslig styring, men ændrer først og fremmest styringen til at fokusere på andre parametre, nemlig kvantificerbare mål som fokuserer mere på aktiviteten i form af fx antal færdselsbøder snarere end på effekten. Et beslægtet fænomen er, at politiet nu i højere grad begynder at indgå i såkaldte «co-creation»-samarbejder, hvor blandt andet forskellige private aktører bidrager til løsningen af politimæssige problemstillinger, eksempelvis «Et trygt natteliv i Aalborg», hvor dansk politi samarbejder med lokale og i mange tilfælde private aktører såsom bus og taxi-service, private sikkerhedsfirmaer, diskoteker og kommunen (Dansk Politi 2016). København Vestegns politi etablerer et offentligt-privat partnerskab i 2012, som pilotprojekt for at se, om det er noget der kan implementeres i hele styrken (Stevnsborg, 2016, s. 501). I det hele taget er forholdet mellem den private sikkerhedsindustri og politiet er også under udvikling, og der er sket et boom i den private sikkerhedsindustri og kommet flere private vagter, dørmænd og ansatte i sikkerhedsbranchen. Bare siden år 2000, er der sket en fordobling i registrerede private firmaer, der arbejder med sikkerhed. Og større og pengestærke forretninger som fx Certa, Parsifal, og Codan tilbyder i dag også at udføre efterforskning, og efterretningsopgaver (Stevnsborg, 2016, s. 499; Vendius, 2016).

Neoliberalismens velvilighed over for det private marked kommer således til udtryk både som inspiration til styringen af den offentlige forvaltning og attraktiv samarbejdspartner og aktør i varetagelsen af kerneopgaven.

I det neoliberale styringsparadigme tages der udgangspunkt i individet, som selv må stå til ansvar for sine valg og sine handlinger. Mennesket er indrestyret og egoistisk, og derfor handler det om at bruge pisk og gulerod til at kontrollere individuelle valg. Den kriminelle er nu ikke én, hvis handlinger skal forklares ud fra vedkommendes sociale opvækst og kår, men én man må beskytte sig imod (Balvig 2003: 47). Fokus i samtlige af 00'ernes og 10'ernes flerårsaftaler mellem Folketinget og politiet er på borgernær kriminalitet, organiseret kriminalitet, terror og borgernes tryghed, hvilket også tildeles de fleste af de øremærkede midler (Volquartz, 2009, s. 35-36). Opgaverne bærer i stigende grad præg af, at både beredskab og efterforskningsenheder har stærkt fokus på narko og på rocker-/bandekriminelle, mens der er færre og færre beskæftiget med de brede forebyggelsesindsatser. De direkte garantier for værnet mod den mest direkte trussel mod borgernes oplevede tryghed, Politiets Efterretningstjeneste (PET), udgør ligeledes en større og større andel af politiets samlede styrke. Økonomisk kriminalitet og storstilet skattesnyd er som de seneste skandaler i SKAT ikke blevet prioriteret i nær samme grad som narkotika og voldskriminalitet – og til en vis grad

er disse områder endda blevet dereguleret, selv om kriminaliteten her i takt med globaliseringen og den teknologiske udvikling er tiltaget (Heltoft & Olsen, 2014; Sommer & Christiani, 2016).

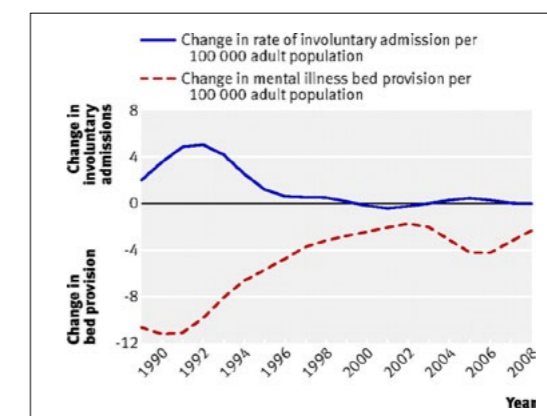
I forhold til prostitution får politiet ligesom i den første modernitetsfase en rolle, der primært synes at være drevet af næringslivets behov. Således flytter de som en del af gentrificeringen af Vesterbro i København en del af prostitutions- og narkoscenen væk fra de mest centrale og synlige områder, så de i stedet er poppet op en halv km væk, hvor de er mindre synlige for turister og næringsliv.

Ovenstående beskriver hovedsageligt de direkte kvalitative og kvantitative forandring i den politimæssige indsats over for både nye og gamle politimæssige udfordringer. Men selve omfanget af visse traditionelle politiopgaver påvirkes også *indirekte* af effekterne af det neoliberale styringsparadigme. I modsætning til hvad man kunne forvente ud fra det socialstatslige verdenssyn, har nedjusteringen af diverse velfærdsydelse tilsyneladende ikke produceret mere kriminalitet, men det er ikke ensbetydende med, at der ikke produceres flere politiopgaver. Forholdet mellem psykiatrien

og politiet er et stærkt eksempel på, at nedskæringer i velfærdsydelser kan bidrage til at skabe mere politiarbejde. Gennem mange år har psykiatrien bokset med produktionskrav og færre sengepladser kombineret med et stigende antal registrerede psykisk syge i befolkningen. Dette har betydet, at en stor del af det psykiatriske område er blevet omdannet til en opgave for politiet. Ser vi på antallet af sengepladser

i psykiatrien sammenholdt med antallet af tvangsindlæggelser med politiets hjælp, forekommer denne tendens tydelig. I 1976 da amterne overtog statshospitalerne var der således omkring 11.000 sengepladser. Dette er gradvist frem til i dag blevet reduceret og er i 2016 nede på 2600, en reduktion på 400 %.

I samme periode bevæger antallet af tvangsindlæggelser med politiets assistance sig gradvist fra omkring 600 i 1976 til over 4000 om året i dag (Nigaard, 2008, s. 187; Scharling, 2017). Mange andre vestlige lande oplever samme problemstilling, og således har engelske forskere med forbehold for demografisk udvikling søgt at tegne et mere nøgternt billede af korrelationen mellem sengepladser og tvangsindlæggelser i England (Figur 1).



Figur 1. Årlig udvikling i raten af sengepladser i psykiatrien og tvangsindlæggelser (Keown et al. 2011).

Figuren viser en næsten perfekt omvendt korrelation, ligesom de danske tal også lægger op til. Figuren viser også, at udviklingen i tvangsindlæggelser er forskudt en anelse i forhold til udviklingen i sengepladser, hvilket i hvert fald antyder, at antallet af tvangsindlæggelser er en følge af antallet af sengepladser. Det kan derfor tyde på, at politiets rolle under det neoliberale styringsparadigme udover den stærke symbolske funktion som borgernes beskytter mod personfarlig kriminalitet i udpræget grad bliver «samfundets skraldemænd», idet de skal håndtere alt det, de andre myndigheder ikke kan håndtere (Sørensen & Walther, 2013, s. 317).

Men hvad angår politiets arbejde med psykisk syge borgere, udgør tvangsindlæggelser kun toppen af isbjerget, idet politiet i forbindelse med håndteringen af psykisk syge bruger væsentligt længere tid på transportopgaver, selvmordstruede, eftersøgninger mm. Vi har søgt at kortlægge omfanget af opgaven med psykisk syge i det daglige beredskab ved hjælp af en repræsentativ spørgeskemaundersøgelse blandt politifolk, der til daglig løser almindelige beredskabsopgaver. De er blevet spurgt ind til deres sidste vagt, hvor de blandt andet har tilkendegivet, om de har haft en opgave med en person, de vurderede som psykisk syg.<sup>5</sup> Analysen viser, at 41 % har haft mindst én opgave med en psykisk syg person på deres sidste

<sup>5</sup> Spørgeskemaundersøgelsen er foretaget i forbindelse med en større temaanalyse om psykisk syge i beredskabsarbejdet. Flere af resultaterne fra denne og andre delanalyser vil også indgå i National Strategisk Analyse 2017, som forventes at udkomme til august.

beredskabsvagt. Det er altså en overordentligt omfattende opgave i det daglige politiarbejde. Således ser vi, at selv om politiarbejdet i denne fase bliver mere præget af nultoleranceindsatser og færre forebyggelsesopgaver, så overtager politiet samtidig en større andel af de velfærdsmæssige omsorgsopgaver. Disse opgaver får dog et præg af lov og orden, når de kommer over i politiets regi, hvilket også kan ses i, at der er anvendt magt i 36 % af de opgaver, der har involveret en psykisk syg person.

### Fremtidens politi?

Vi har antydnet, at politiets udvikling først og fremmest skubbes i gang af bevægelser og udvikler, der umiddelbart ligger fjernt fra politiets egentlige virkefelt. Disse styringsparadigmer har en direkte påvirkning på politiets fokus og strategi, samtidig med at de indirekte kan påvirke opgaverne ved at give anledning til et fald eller en vækst i visse typer af politiopgaver. Denne tilgang tilbyder en alternativ model til at forstå politiets udvikling, som adskiller sig fra fremstillinger, der ser forandringer i politiet som en respons på kriminalitetsudviklingen eller som resultatet af magtkampe mellem forskellige aktører og tendenser (fx centralisering vs. decentralisering), eller fremstillinger, der fokuserer på konkrete hændelser, der har været af stor betydning for politiet, såsom 2. Verdenskrig, optøjerne 18. maj 1993 eller politireformerne. Disse tilgange bidrager

alle med vigtig viden om forskellige aspekter af politiets historie, men de kan også til en vis grad kan rummes inden for dette overordnede perspektiv, idet de relevante magtkampe, den gældende rationalitet og de vigtige hændelser har været stærkt påvirkede af det overordnede ideologiske tankegods, der har påvirket perioden.

Vi befinder os endnu i den tredje modernitetsfase, som er defineret ved den neoliberale ideologiske dominans i det statslige styringsparadigme. Men som et historisk blik ofte hjælper os med at huske på, betyder dette næppe, at vores egen fase er den sidste og endelige. Ligesom de andre modernitetsfaser blev udfordret og omformet i forbindelse med større verdensomspændende kriser af især økonomisk og politisk karakter, ser vi også i dag tegn på, at det neoliberale paradigme befinder sig i en legitimitetskrisen. Den økonomiske diskurs har siden krisen i 2008 ændret sig således, at selv store bærende institutioner for det neoliberale tankegods som OECD og IMF er begyndt at kritisere den neoliberale økonomiske doktrin og dens ulighedsskabende konsekvenser. Det liberale demokrati og de bærende politiske institutioner befinder sig i en legitimitetskrisen, og valget af Donald Trump som præsident i USA, det britiske farvel til Den Europæiske Union, samt både højre- og venstrepopulistiske bevægelsernes øgede tilslutning peger på et styringsparadigme i krise. Hvad der afløser, og hvordan dette kommer til at påvirke politiet er det endnu

svært at sige. Men at det kommer til at medføre grundlæggende forandringer af politiets organisation, strategier og opgaver er i vores optik ikke til at komme uden om.

### Litteratur

- Balvig, F. (2003). Da lov og orden kom til Danmark. *Social kritik: tidsskrift for social analyse og debat*, nr. 85, 38-55.
- Balvig, F. (2015). *Kriminalitets udviklingen ....* København: Det Kriminalpræventive Råd.
- Borch, C. (2005). *Kriminalitet og magt: kriminalitetsopfattelser i det 20. århundrede*. Politisk revy. København
- Carleheden, M. (2007). The Transformation of Our Conduct of Life: One Aspect of the Three Epochs of Western Modernity. I Schmidt, V. (red.), *Modernity at the beginning of the 21st Century*. Cambridge Scholars Press, s. 62-88. <http://dx.doi.org/10.1080/1600910X.2006.9672929>
- Christensen, M. J. (2012). *Fra det evige politi til projektpolitiet*. København: Djøfs Forlag.
- Crouch, C. (2009). Privatized Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime. *The British Journal of Politics & International Relations*. 11: 382-399. doi:10.1111/j.1467-856X.2009.00377.x
- Dansk Politi (2016). Co-creation skal give et trygt natteliv i Aalborg. Dansk Politi
- Senest tilgået d. 28. maj 2017 på: [https://www.politi.dk/da/ompolitiet/Samarbejde/cocreation/co\\_creation\\_skal\\_give\\_et\\_trygt\\_natteliv\\_i\\_aalborg.htm](https://www.politi.dk/da/ompolitiet/Samarbejde/cocreation/co_creation_skal_give_et_trygt_natteliv_i_aalborg.htm)
- Diderichsen, A. (2011). *Etik for politifolk*. København: Samfundslitteratur.
- Ellefsen, H. B. & Larsson P. (2014). Skandinavisk politihistorie. I: Larsson, P., Gundhus, H. I. & Granér, R. (red.), *Innføring i politivitenskap* (s. 29-52). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

- Fink, J. (2017). EF og krisetider, 1973-1989. *Danmarkshistorien.dk*. Aarhus Universitet. Senest tilgået 28 maj 2017 på: <http://danmarkshistorien.dk/historiske-perioder/ef-og-krisetider-1973-1989/>
- Grothe Nielsen, B (2006). *Straf - hvad ellers*. København: Tiderne Skifter
- Hansen, C. S. & Delica, K. N. (2014). Den sociale krop, den avancerede marginalisering og den straffende stat: introduktion til Loïc Wacquants oeuvre. *Praktiske Grunde*, Vol. 8 (1-2), 5-26.
- Heltøft, N. og Olsen, M. (2014). Politifolk skal tvinges, før de tager sager om økonomisk kriminalitet. *Politiken* 11. dec. 2014.
- Højrup, T. (2003). *Livsformer og velfærdsstat ved en korsvej? (Stats- og livsformer, nr. 5) - introduktion til et kulturteoretisk og kulturhistorisk bidrag*. København: Museum Tusulanum
- Johansen, N. B. (2015). *Det neoliberale janusansigt – straff i frihetens tid*. Oslo: Novus Forlag.
- Johnson, A. (2014). Foucault: Critical Theory of the Police in a Neoliberal Age. *Theoria*, 61 (141), 5-29. <http://dx.doi.org/10.3167/th.2014.6114102>
- Justitsministeriet (1977). *Alternativer til frihedsstraf – et debatoplæg. Betænkning nr. 806*. København: Justitsministeriet
- Kaplan-Lyman, J. (2012). A Punitive Bind: Policing, Poverty, and Neoliberalism in New York City. *Yale Human Rights and Development Journal*: Vol. 15 (1), Article 6. <http://digitalcommons.law.yale.edu/yhrdlj/vol15/iss1/6>
- Kold, L. F. (2017). *Slaget på fælleden den 5 maj 1872*. Senest tilgået den 28. Maj 2017. [www.danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/slaget-paa-faelleden-den-5-maj-1872/](http://www.danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/slaget-paa-faelleden-den-5-maj-1872/)
- Kragh, J. V. (2011). Narkomaniens glemte fortid: historien om stofmisbrug i Danmark 1870-1955. *Stof*, Nr. 2011, (4-8). <http://www.stofbladet.dk/6storage/586/51/stof17.04-08.pdf>
- Kærgaard et al. (2004). *Den danske velfærdsstats historie*. København: SFI – det nationale forskningscenter for velfærd. <https://www.sfi.dk/publikationer/den-danske-velfaerdsstats-historie-6190/>
- Lehmann, C. (2008). Straffen skærpes, kriminaliteten er den samme. *Information*, 12. juli 2008. <https://www.information.dk/indland/2008/07/straffen-skaerpes-kriminaliteten-samme>
- Monbiot, G. (2016). Neoliberalism – the ideology at the root of all our problems. *The Guardian*, 15 april 2016. <https://www.theguardian.com/books/2016/apr/15/neoliberalism-ideology-problem-george-monbiot>
- Mortensen, M. V. (2015). *Den psykiatriske patients retsstilling - med særligt henblik på tvangsanvendelse efter psykiatriloven siden 1989*. Specialeafhandling Aalborg Universitet, Juridisk Institut.
- Nielsen, P. (2006). *Neoliberalismen i det danske velfærds-samfund*. Research Paper 3/06. Roskilde Universitetscenter.
- Nigaard, P., (2008). Psykiske lidelser. I: Ibsen, B. F., Greiner, T., Nigard P. & Holst, J. (red.), *Politipsykologi - En grundbog*. København: Hans Reitzels forlag.
- Poulsen, H. (2017). *Fra systemskifte til besættelse 1901-1940 – den økonomiske udvikling*. Lokaliseret 28. maj 2017. <http://danmarkshistorien.dk/historiske-perioder/fra-systemskifte-til-besaettelse-1901-1940/den-oekonomiske-udvikling/>
- Rigspolitiet (under udarbejdelse). National strategisk analyse 2017**. København: Rigspolitiet.
- Scharling, N. (2017). *80 procent flere på 10 år: Politiet presset af tvangsindlæggelser*. Lokaliseret 15. maj 2017 på: <http://www.dansk-politi.dk/blade/2017/dansk-politi-0217>
- Schmitt, C. (2016). *Parlamentarismens krise*. København: Informations Forlag.
- Somer, M. og Christiani, S. G. (2016). *Overblik over skats*

- skandaler*. DR, d. 26. august 2016. Lokaliseret d. 22. maj på: <http://www.dr.dk/nyheder/penge/overblik-skats-skandaler>
- Stahl, R. M. (2017). *Utopian Liberalism: State and market in classical liberalism and neoliberalism*. Paper presented at A Great Transformation?, Linz, Østrig.
- Thomsen, L. G. (2009). *Prostitution og reaktion*. Specialeafhandling, Aarhus Universitet, Institut for Antropologi.
- Vendius, T. T. (2016). *Privat efterforskning - Overvågning og detektivvirksomhed i gråzonen*. Politihistorisk forening. Lokaliseret d. 20. maj på: <http://www.politihistoriskforening.dk/wp-content/uploads/2016/09/Privat-efterforskning-otm.pdf>
- Volquartz, M. (2009). *I tryghedens navn*. København: Frydenlund.
- Wacquant, L. (2008). *Fattigdommens fængsler*. København: Socialpolitisk Forlag
- Wacquant, L. (2014). Tre trin til en historisk antropologi om den reelt eksisterende neoliberalisme. *Praktiske Grunde* 2014, 1-2, 91-102.
- Wagner, P. A. (1994). *Sociology of Modernity*. London: Routledge.
- Wagner, P. A. (2011). The democratic crisis of capitalism: Reflections on political and economic modernity in Europe. I: *LEQS Paper No. 44/2011* <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper44.pdf>
- Wells, Paul (1990). *Keynes's General Theory Critique of the Neoclassical Theories of Employment and Aggregate Demand*. FACULTY WORKING PAPER NO. 90-1680, College of Commerce and Business Administration – University of Illinois at Urbana-Champaign

## A nationalized police – the case of Sweden

**Robert ANDERSSON, Erik WÅNGMAR**

Linnæus University, Sweden

In 2015 a reform made the national Swedish police even more centralized as a means for improving efficiency and results. This was exactly fifty years after the original nationalization of the police –

a reform said to be done in the same spirit of centralizing for efficiency. The purpose of this paper is to analyze and problematize the arguments behind the nationalization in 1965. How and why was

the police nationalized and what was the chief political arguments for doing this? The paper also aims to discuss what the meaning of efficiency in policing means politically.

**Keywords:** Governing, efficiency, centralization, and democratic anchoring

**Robert Andersson.** Associate professor in criminology at the Institute of Police Education, Linnæus University. Andersson has written extensively about Swedish crime policy.

**Erik Wångmar.** Associate professor in political science, Linnæus University. Wångmar has written extensively about the Swedish municipal and its political roll.

## Styrningen av svensk polis

### Inledning

Den moderna polisens uppkomst och utveckling är intimt kopplad till den moderna statens utformning. Precis som kriminalpolitiken kan ses som ett uttryck för synen på staten och hur omfattande den ska vara (Andersson & Nilsson 2017) tycks även polisen och organiserandet av densamma avspegla staten och dess styrning. Till detta kommer också att styrningen och utformningen av polisen tycks hänga ihop med den för tillfället rådande demokratimodellen (Sklansky 2008). Den västerländska liberala demokratin bygger på att tillhandahåll frihet och trygghet/säkerhet och den moderna polisen tar plats som en av statens främsta leverantörer av just trygghet/säkerhet (Valverde 2008). När svensk polis förstatligades 1965 var det efter nästan 60 år av diskussioner kring polisens organisation. När den första polislagen antogs 1925 var den uttryck för ett ökat engagemang från statens sida rörande polisen. Redan 1921 framförde svenska polisförbundet önskemål om ökad statligstyrning av polisen (Andersson & Nilsson 2009, s. 61).

Vid det socialdemokratiska maktövertagandet 1932 påbörjades många reformer av det svenska samhället, och speciellt kriminalpolitiken blev, som en del av socialpolitiken, ett viktigt reformområde. Men reformer rörande polisen uteblev i hög grad. Polisens

koppling till svenska statens historiska motarbetande av arbetarrörelsen spelar troligen roll för socialdemokratins ovilja att ta tag i polisfrågan. De konflikter som funnits mellan arbetarrörelsen och polisen spelade sannolikt roll här. Polisen hade helt enkelt ingen klar plats i den socialdemokratiska styrningen av Sverige vid denna tidpunkt. Argumentet i denna text är att: för att polisen skulle bli av intresse att styra genom reformering krävdes det att polisverksamhet kunde placeras i ett sammanhang som rationaliserade denna styrning. Med andra ord; det krävdes en formulering av polisverksamhet som möjliggjorde att polisverksamhet kunde bli en del av den socialdemokratiska statens styrning. Tesen i detta arbete är då att förstatligandet är beroende på en formulering av staten som en objektiv och politiskt neutral verksamhet som endast har till uppgift att serva samhället. Den förstatligade polisen ges alltså plats som i termer av en effektiv, objektiv och neutral brottsbekämpare nödvändig för att handskas med samhällsutveckling – ett statligt instrument för att uppnå det goda samhället.

### Bakgrund

Historiskt var det svenska polisväsendet starkt decentraliserat och formerna för organisationen liksom

tillgången på resurser skilde sig väsentligt åt mellan olika delar av landet och mellan landsbygd och stad. Polisens arbetsuppgifter var också tämligen vittomfattande och sträckte sig långt utöver vad som numera benämns i termer av brottsprevention och upprätthållande av ordning och säkerhet. Polisen var ett kommunalt ansvar. Under 1800-talets senare del och början av 1900-talet byggde de större städerna upp egna poliskårer med en fastare organisation. På landsbygden däremot förändrades polisens organisation och arbetssätt i avsevärt mindre grad. Här leddes polisen av kronofogdar vilka under sig hade länsmän och, längst ner i hierarkin, fjärdingsmän. Ursprungligen var uppdraget som fjärdingsman roterande bland bönderna men efter hand blev det en deltidsanställning. Kronofogdar och länsmän ersattes en bit in i 1900-talet av landsfogdar och landsfiskaler. Landsfogdarna var polischefer inom länen medan landsfiskalerna var en blandning av poliser, åklagare och skattetjänstemän.

De stora organisatoriska och resursmässiga skillnader mellan polisen i städerna och på landsbygden kom att accentueras av de omfattande samhällsförändringar som skedde kring sekelskiftet 1900. Industrialiseringen, urbaniseringen och utbyggnaden av kommunikationerna ledde till ökande krav på polisen i städer och tätorter. I framför allt de större städerna uppkom arbetarstadsdelar där trångboddheten var stor och den hygieniska standarden undermålig. Alkoholkon-

sumtionen var hög och småbrottslighet, prostitution och lösdriveri frodades. Också i framväxande köpingar, stationssamhällen och bruksorter kunde ordningsproblem uppstå.

Genom städernas expansion växte alltså kraven på ordningsverksamheten. I stor utsträckning handlade denna om att gripa fyllerister, övervaka barn och ungdomar samt att upprätthålla ordning på gator och torg. I de större städerna var även kontrollen av prostituerade en prioriterad uppgift. Under arbetarrörelsens expansionsperiod förekom inte sällan konflikter mellan polis och arbetare i samband med demonstrationer och strejker. Detta gjorde att mycket länge fanns en avoghet eller stor tveksamhet till polisen från arbetarrörelsens sida (se t ex Nyzell 2010).

Polisverksamheten i städerna byggde på en organisation av fotpatrullerande polismän och ledningsfunktioner och administration var svagt utbyggda. Organisationen förbättrades efterhand, bland annat genom tillkomsten av mer utbyggda hierarkier och beslutsvägar och genom inrättande av specialavdelningar som kriminalpolisen. Polisorganisationen började också byggas ut genom inrättande av landstingspoliser (ridande poliser), länsdetektiver och en statsfinansierad reservpolis som skulle biträda vid större polisinsatser. I början av 1920-talet fanns knappt 200 reservpoliser i landet. Samtidigt fanns omkring 3500 poliskonstaplar och befäl i landet. Nästan alla var knutna till städerna. Fjärdings-

männen på landsbygden var omkring 2800 men de flesta av dem arbetade endast deltid (Furuhagen 2009, s. 17).

Efter en rad förslag och omfattande diskussioner antogs den första nationella polislagen och ett tillhörande polisreglemente 1925. Redan vid denna tid förekom diskussioner om en centralisering av ansvaret för polisväsendet och 1921 framförde svenska polisförbundet ett förslag om ett statsorganiserat polisväsende baserat på olika polisdistrikt och lett av en central polisöverstyrelse (SOU 1944:53, s. 27). 1925 års polislag utgick emellertid från den befintliga ordningen med olika polisorganisationer i städer och på landsbygden. Landet indelades i polisdistrikt vilka i huvudsak följde den kommunala organisationen. Städernas polis skulle ledas av en polismästare eller stadsfiskal medan motsvarande befattning på landsbygden ålades en landsfiskal. I de större städerna skulle finnas kriminalavdelningar. Alltjämt fanns dock relativt stor frihet för kommunerna hur de skulle ordna sitt polisväsende.

Under 1910- och 1920-talet ökade staten via lagstiftning, och så småningom via direkta ekonomiska insatser, sitt engagemang inom det polisiära fältet. Dock måste det understrykas att expansionen också drevs på genom lokala och regionala initiativ grundade i den gamla kommunala självstyrelsetraditionen som gav varje kommun rättighet att inom de – ofta ganska vida ramar – som lagstiftningen satte upp själv ordna till exempel fattigvård, hälsovård och

förhållanden som rörde ordning och säkerhet.

Men, och detta är viktigt – länge spelade diskussioner om polisen en undanskymd kriminalpolitisk roll och polisens ansvarsområde bestämdes i obetydlig utsträckning utifrån föreställningar om brottsprevention.

Går vi över till den socialdemokratiskt styrda perioden från 1930-talet till mitten av 1960-talet utmärks den av en mycket omfattande reformverksamhet på det kriminalpolitiska området. Polisen stod dock primärt utanför denna reformverksamhet. Relativt små förändringar skedde beträffande den lagstiftning som reglerade dess verksamhet. Däremot arbetade flera utredningar vilka alla hade till syfte att föreslå förbättringar inom polisväsendet. De betänkanden och förslag som producerades inom ramen för dessa utredningar visade på polisfrågornas komplexitet.

Länge skymdes också polisens rent brottsbekämpande betydelse av organisations- och finansieringsfrågor och frågor som rörde anställningsförhållanden. Härjämte spelade demokrati- och förtroendeaspekter och frågor som rörde polisens lokala förankring den centrala rollen. Dock kvarstod problemen med den kommunala polisorganisationen som uppmärksammats redan under 1920-talet och det stora antalet polisdistrikt, av olika storlek och karaktär, begränsade möjligheterna till mer genomgripande förändringar. År 1944 fanns över 1600 polisdistrikt. I princip kunde polisen bara

operera inom sitt eget distrikt, följaktligen var samarbetet framför allt mellan landsbygds- och stadsdistrikten många gånger problematiskt. Detta innebar dock inte att polisens verksamhet och arbetsmetoder förblev oförändrade. Genom att polisen huvudsakligen var ett ansvar för städerna och landsbygdens kommuner skedde förändringarna dock ojämnt och med olika inriktning på olika områden. Expansionen och moderniseringen ägde framför allt rum i städerna medan polisarbetet på landsbygden och på mindre orter förändrades i mindre grad.

År 1932 inrättades en statspolisen för att komplettera och understödja den kommunala polisen. Inrättandet av en statsordningspolis skedde med den uttryckliga målsättningen att skapa en större polisiär ordningsstyrka som skulle kunna sättas in vid särskilt allvarliga ordningsstörningar, allt för att undvika att militär personal skulle behöva användas. Samtidigt tillkom en statskriminalpolis som skulle användas som kriminalpolis på landsbygden och i mindre städer. Statspolisen kom dock att utgöra en förhållandevis liten andel av landets poliser.

I 1930-, 1940- och 1950-talens kriminalpolitiska diskussion intog följaktligen polisen och dess arbete ingen central roll. En anledning till detta var organisatorisk. Det centrala politiska ansvaret för polisfrågorna var fram till 1947 huvudsakligen placerat under Socialdepartementet och därefter under det nyinrättade Inrikesdepartementet, inte under

Justitiedepartementet. En annan orsak var att polisarbetet, framför allt på landsbygden, innehöll en rad arbetsuppgifter som inte sågs som egentligt polisarbete, och därmed inte heller som kriminalpolitiskt relevant, som till exempel skatteuppbörd. Det egentliga polisarbetet definierades huvudsakligen i termer av upprätthållande av allmän ordning och säkerhet (ordningspolisarbete), spaningsarbete och brottsundersökningar (kriminalpolisarbete) och annat som «på hävdvunnet sätt» ålåg polispersonalen (SOU 1944:53, s. 34ff.).

I och med den kraftiga ökningen av brottsligheten som kunde iakttas från 1950-talet och framåt kom polisens arbetsmetoder att börja uppmärksammas på allvar. Behovet av att på olika sätt förebygga brottslighet fördes från denna tid fram allt mer. Det var i synnerhet den ökande ungdomsbrottsligheten som måste förebyggas. Brottsförebyggande arbete gavs härigenom en delvis ny och mer socialt bestämd innebörd. Tidigare hade förebyggande arbete, förutom förhindrande av direkta ordningsstörningar och visst spaningsarbete, framför allt handlat om kontroll och övervakning av lösdrivare, prostituerade, tiggare, vanartiga barn, bråkiga ungdomar, alkoholisterna och frigivna fångar (SOU 1922:49, SOU 1944:53). Från slutet av 1940-talet betonades dock att samarbetet mellan polisen och olika sociala organ borde förbättras. (SOU 1947:45, SOU 1952:30, SOU 1959:37). I samband med antagandet av 1948 års polisinstruktion framhölls särskilt att det var

betydelsefullt att polisen arbetade med att «undanröja sådana missförhållanden som erfarenhetsmässigt ger upphov till brott och annan asocialitet» (SOU 1958:34, s. 13). Alltjämt rörde det sig mestadels om kontroll- och övervakningsinsatser, dock konstaterades i flera sammanhang att denna form av proaktivt arbete fått stå tillbaka eller helt försumats (SOU 1959:37). Polisverksamhetsutredningen föreslog inrättandet av särskilda socialpoliser med uppgift att arbeta socialt brottsförebyggande i nära samarbete med sociala organ men också att all polispersonal borde få viss social utbildning (SOU 1958:34). Under hela perioden fördes den kriminalpolitiska diskussion som berörde polisen utifrån utgångspunkten att polisens möjligheter att bekämpa brott främst var en organisatorisk och förvaltningsmässig fråga. Först i slutet av perioden började frågor om arbetsätt liksom om brottsförebyggande arbete få större uppmärksamhet.

### Teoretiskt ramverk

David Sklansky (2005, 2008) har i ett par arbeten diskuterat demokratimodeller, demokrati och synen på polisen och dess uppgift. Sklansky menar att den politiskt dominerande synen på vad demokrati är eller ska vara har en motsvarighet i hur man ser på polisens uppgift och hur den ska arbeta. Primärt diskuterar Sklansky två demokratiska modeller: pluralism/elitist och deliberativ demokrati.

Pluralism/elitist modellen bygger på en syn på demokrati som just representativ demokrati varijet väljarnas roll består i att vara just väljare och genom valet delegera sin makt till politikerna som har en stor grad av autonomi. Men i denna modell spelar också olika organisationer, som fackföreningar och arbetsgivarföreningar stor roll. Den styrning som utvecklades under namnet den svenska modellen byggde enligt Bo Rothstein (1992) på en form av korporatism. Centralt för Sklansky är hur polisen tar plats bland andra statliga myndigheter som en professionell verksamhet där just ett tjänstemannaideal och polisen som en service och inte som ett kontrollorgan tar en mer «naturlig» plats i statens arbete. Men det är även så att staten intar mer av en tjänsteroll. Detta sätt att resonera kring demokrati, stat och styrning menar vi då öppnar upp för att polisen får en annan position i styrandet som möjliggör att fånga upp polisverksamhet som något för samhället positivt. Härigenom blir då också det politiska ledordet när det kommer till styrning och reformering av polisen frågan om effektivitet.

Med en demokratimodell byggd på direkt demokrati och deliberativ demokrati blir medborgarens roll en annan och endast deltagande via röstande är inte nog för att något ska se som reellt demokratiskt. Dessa idéer om demokrati kommer väldigt mycket till uttryck i det som brukar benämnas *den nya vänster*. När den nya vänstern växte fram i början av 1960-talet var också just demokratiaspekten

eller snarare avsaknaden av reell demokrati som utgjorde huvudkritiken mot de västliga demokratierna som alltså byggde på en elitist/pluralism syn på demokrati. Ur polisstyrningsperspektiv blir det i denna kritik som idealen kring community policing tar form – en polisverksamhet som, precis som alla andra politiska frågor, ska föras närmare de sanna makthavarna – medborgarna. I denna studie är det dock den demokratisyn som benämns pluralism/elitist som blir viktigt. Däremot kan det ju vara värt att lyfta fram att den förstatligade och centraliserade polisen redan från mitten av 1970-talet utsattes för en typ av kritik som byggde på just ett deliberativt demokratiideal: «En grundläggande förutsättning för ett framgångsrikt polisarbete är därför att polisen omfattas med förtroende från medborgarnas sida» (SOU 1979:6, s. 14). Och följaktligen betonades i direktiven till utredningen att «(...) beslutsfattandet i ett demokratiskt samhälle bör läggas så nära medborgarna som möjligt» (Ibid, s. 125).

Utifrån ett governmentalityperspektiv kan polis förstås som en specifik styrningsrationalitet som utvecklades bland annat av de s.k fysiokraterna och i de tyska staterna i termer av poliziewissenschaft under 1700- och 1800-talet (Valverde 2008, s. 25). Här tas då polis som något större än den ordningsmakt vi i dagsläget kopplar till begreppet. Men som Valverde (2008, s. 25-6) påpekar; «(...) what is distinct about Foucault's account is the analysis of the crucial location of police as a rationality

of governance that articulates sovereignty with biopolitics and discipline. (...) Police, Foucault comments, reconciles or aligns the welfare of the people in general – the public interest in prosperity, public health, and public order – with the concerns to preserve and enhance state power». Vad vi kommer hävda här är då att övergången från den kommunala polisen, och dess grundläggande problematisering i termer av demokratisk förankring och upprätthållande av ordning i det lokala, till den statliga polisen, uppbyggd kring problematiseringen *effektivitet i polisarbete*, handlar om att en ny form av styrning tar gestalt. Den förstatligade polisen tar plats som en förläggning av den välfärdsstat som socialdemokraterna utmejslar i sin styrning. Eftersom det är medborgarnas välfärd som rationaliserar detta styrande blir också den problematisering varemot den statliga polisen iscensätts en fråga om välfärd, och den ofärd och det hot mot trygghet som brottsligheten därigenom kom att framställas som. Sålunda avförs demokratiaspekterna och frågan om den lokala förankring genom att polisen kom att ingå i den objektiva, neutrala och professionella stat som den svenska välfärdsstaten innebar. Normativa aspekter på styrningen försvinner ut i denna immanent goda verksamhet som följaktligen bara kan värdera i termer av sin effektivitet.

Vad vi försöker göra med vår teoriram är då att få fatt på de betingelser och villkor som vi menar

blev avgörande för att en socialdemokratisk styrning av polisen skulle kunna ta form. Till detta bör också tillföras en kortare diskussion om vår syn på styrande. Som vi ser det handlar styrning om att strukturera fältet av möjliga handlingar. Som vi kommer att se är huvudargumentet mot ett förstatligande att detta risker att underminera den demokratiska förankring polisen hade genom den kommunala organisationen. Att istället föra fram, och därefter iscensätta frågan om effektivitet som den centrala problematiseringen rörande polisverksamhet; innebär att i grunden rita om fältet rörande polisverksamhet. Centralt i detta är då också hur det som ur demokratiförankringsperspektivet varit positiva saker, som den lokala styrningen, i effektivitetsperspektivet inte bara blir irrelevanta utan även effektivitetens direkta fiende. Därigenom institutionaliseras den dikotomi som sedan dess varit svenska polisreformers eviga följeslagare – centralisera för att effektivisera/decentralisera för att öka den demokratiska förankringen.

### Vägen mot förstatligandet

Frågan om en övergång till helt statlig poliskår hade redan tidigare varit föremål för statliga utredningar. En första lades fram 1944. I den föreslogs ett polisväsende helt i statlig regi. Fördelen med kommunalt huvudmannaskap var främst att polisen hade lokal förankring med ett lekmannainflytande. Det var till

fördel för att ha nära kontakt mellan allmänheten och polisen. Som skäl för ett förstatligande framfördes främst effektivitetsargument. Det fanns ett behov av en stor omorganisation för att polisen på ett fullgott sätt skulle kunna utföra sin uppgift. Den kommunala organisationen medförde att samarbetet över polisdistriktsgränserna var för begränsat. Detta hade efterhand blivit större problem till följd av att människor rörde sig över större geografiska områden. Att distrikten var många till antalet och geografiskt små gjorde problemet större. Polisens organisatoriska kapacitet varierade klart mellan olika kommuner, med i övrigt likvärdiga förhållanden. Uppdelningen på en statlig polis och en kommunal polis sågs inte som någon bra dualism, även om statspolisen var en viktig tillgång (SOU 1944:53; SOU 1944:54).

Denna utredning resulterade inte i något ändrat huvudmannaskap för polisen. Länsstyrelserna och stadsförbundet tillhörde de mest kritiska remissinstanserna. Kritiken handlade bl.a. om att förslaget medförde en för långtgående centralisering av ledningen över det statliga polisväsendet och att länsstyrelserna skulle få en för underordnad roll i relation till polisorganisationen. Det framfördes farhågor för att allmänhetens tillit till polisen skulle bli sämre vid statligt huvudmannaskap. De remissorgan som motsatte sig förstatligandet hade i regel uppfattningen att det var tillräckligt att göra vissa organisatoriska förändringar inom ramen för ett bibehållet kommunalt huvudmannaskap (SOU

1951:8, s 239ff; SOU 1961:34, s 50; Persson 1990, s 77 och Furuhausen 2009, s 37f)

En andra större utredning lade fram sitt betänkande år 1951. Den innehöll två alternativa förslag, dels en organisation med bibehållet kommunalt huvudmannaskap, men med vissa organisationsförändringar, dels ett som innebar att hela polisväsendet blev statligt (SOU 1951:8, s 242ff.).

Motivet för alternativet att behålla polisen huvudsakligen i kommunal regi var främst att polisen då hade en god förankring hos de lokala politikererna och hos allmänheten. Det skapade en bra grund för att utforma en polisiär organisation som var anpassad till lokala förhållanden. Det anfördes historiska skäl för denna organisation. Det kommunala huvudmannskapet skulle dock utövas med klara inskränkningar i kommunernas självbestämmanderätt. Därför måste det genomföras organisationsförändringar för att kunna behålla detta huvudmannskap. I allmänhet borde landsfiskalsdistrikten utgöra polisdistrikt. Om dessa förändringar inte medförde önskvärda resultat borde ett förstatligande på nytt aktualiseras (SOU 1951:8, s 242f.).

De viktigaste argumenten för ett förstatligande av hela polisväsendet var att samhällsutvecklingen numera hade medfört att kommungränserna inte längre fungerade som naturliga avgränsningar av polisinsatserna. En polisorganisation i statlig regi gav bättre förutsättningar till samarbete över större geografiska områden. Det var särskilt viktigt i större

tätortsområden. En större effektivitet skulle uppnås genom att polispersonalen kunde disponeras utan större hänsynstagande till geografiska gränser. Ett förstatligande medförde att personalens anställningsvillkor blev mer enhetliga. En annan fördel var att systemet med två poliskårer skulle försvinna. Det kunde även anföras statsfinansiella skäl för att inte genomföra något förstatligande av hela polisväsendet (SOU 1951:8, s 243f.).

Regering och riksdag valde att avstå från att förstatliga polisen. Ett skäl var att flertalet av de tunga remissinstanserna, länsstyrelserna, stadsförbundet och polisförbundet, ville behålla det kommunala huvudmannskapet. Vissa förändringar av organisationen genomfördes. Det gällde främst att städer respektive köpingar med under 10 000 invånare kunde ingå i samma polisdistrikt som landskommuner. Det tillkom även ett centralt fastställt avlöningsreglemente för personalen (SOU 1961:34, s. 14 ff.).

### Utredningsbetänkandet 1961

En ny utredning om huvudmannskapet för polisväsendet tillsattes av regeringen i slutet av 1957. Detta skedde efter att riksdagen hade begärt att en sådan utredning borde komma till stånd. Denna begäran motiverades bl.a. med att landet var indelat i hela 625 polisdistrikt och att 500 av dessa hade färre än 10 polismän. Befolkningens ökade rörlighet, inte

minst genom den stora trafikökningen, som ställde ökade krav på polisens effektivitet, var ett annat betydelsefullt skäl till att på nytt överväga ett förstatligande (SOU 1961:34, s. 7ff.).

Utredningens direktiv angav att frågan om det framtida huvudmannskapet för polisväsendet skulle prövas. Vidare skulle utredningen behandla om åklagarväsendet helt borde separeras från polisverksamheten. I detta ingick också frågan om de delar av åklagarväsendet som var i kommunal regi (städer) borde förstatligas. Slutligen gällde det om exekutionsväsendet borde frikopplas från polisen (Ibid., s 9ff.).

Utredningen lyfte fram vad man såg som brister med det kommunala huvudmannskapet. Visserligen hade antalet polisdistrikt minskat från 841 år 1954 till 585 år 1961, men samarbetet över distriktsgränserna var i många fall högst begränsat. Den kommunala polispersonalen fick normalt inte utnyttjas för insatser utanför det egna distriktet. Det kommunala huvudmannskapet bidrog till att polisens bemanning och utrustning varierade avsevärt mellan jämstora polisdistrikt. I distrikt med lägre bemanning var det särskilt den yttre bevakningstjänsten och trafikövervakningen som blev lidande. Utredningen betonade hur rådande samhällsförhållanden, med större geografisk rörlighet, innebar att uppdelningen på många distrikt fungerade dåligt utifrån effektivitetssynpunkt. Polisens trafikövervakning krävde en samordning över större geografiska områden. Även

brottsligheten hade, menade man även den fått en mindre ortsbunden karaktär, samtidigt som den hade ökat. Det var inte minst bedrägerier och inbrott som utfördes av personer med ett vidlyftigt geografiskt rörelsemönster. Även vid brott som mord och mordbrand fanns det ofta ett behov av polissamarbete inom större områden (Ibid., s 57 ff.).

Uppdelningen mellan en kommunal poliskår och en statlig poliskår ansågs leda till en mindre lämplig splittring av den polisiära verksamheten. Statspolisen hade, som en följd av den kommunala polisens bristande förmåga att utföra alla sina uppgifter, efterhand fått en alltmer framträdande roll. År 1961 fanns det 1236 polistjänster inom statspolisen, vilket var 12 procent av de totalt 10 500 tjänsterna i landet. Den statliga ledningen av den kommunala polisen, främst genom landsfiskalerna, var inte oproblematisk, då landsfiskalerna inte bara var polischefer, utan även åklagare och ansvariga för exekutionsväsendet. Samma problem fanns för ledningen av polisverksamheten i respektive län, då landsfogden utöver sin roll som länspolischef hade åklagaruppgifter. Den centrala ledningen av landets polisväsende utövades delvis av statspolisintendenten, men detta gällde främst statspolisen. I övrigt var det regeringen genom Inrikesdepartementet som hade ett övergripande ansvar för polisväsendet. Vidare fanns polisväsendets organisationsnämnd som rådgivande organ. Den svaga centrala ledningen uppfattades som ett problem (Ibid., s 58ff.).



En annan del av ledningsproblemet var att de statligt anställda polischeferna var beroende av kommunala beslut i fråga om ekonomiska och personella resurser för polisverksamheten. Samtidigt uppfattade kommunerna sitt eget inflytande över polisväsendet som alltför begränsat, då det utöver det statliga inflytandet även var fråga om en relativt omfattande interkommunal samverkan. Detta hade medfört att kommunernas intresse för utvecklingen av den polisiära verksamheten inte sällan var ganska begränsat. Det delade ansvaret mellan stat och kommun innebar sålunda att ingen av de båda parterna uppfattade sig ha ett tillräckligt inflytande över polisväsendet. Utredningens samlade bedömning var att polisväsendet, trots de organisationsförändringar som hade vidtagits under 1950-talet, inte uppfyllde nutida krav på en effektiv organisation. Speciellt betonades betydelsen av den ökande brottsligheten som något som gjorde de påtalade effektivitetsbristerna synnerligen allvarliga. Ett annat aktuellt problem var det stora antalet trafikolyckor med dödlig utgång. En förbättrad trafikövervakning ansågs vara en av flera åtgärder som kunde bidra till en reduktion av antalet dödsolyckor i trafiken. Ytterligare ett uttryck för den bristande effektiviteten ansågs vara svårigheterna att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i offentliga miljöer i de större städerna (Ibid., s 62f.).

De rådande bristerna med polisväsendet borde, enligt utredningen, åtgärdas genom ett totalt förstat-

ligande av polisen. De nya polisdistrikten borde ha en personalstyrka på minst 20–50 polismän och ett befolkningsunderlag på 25 000– 60 000 invånare. Det var betydelsefullt att huvuddelen av personalstyrkan centraliserades till distriktets huvudort för att kunna upprätthålla en tillräcklig beredskap för större samlade insatser. En vägledande princip borde vara att distrikten skulle ha personal i aktiv tjänst dygnet runt. Personalkoncentrationen skulle också möjliggöra större specialisering av arbetsuppgifterna. De negativa effekterna av centraliseringen skulle kunna bli längre resor och försvårade kontakter mellan huvudstyrkan i centralorten och distriktets yttre områden. Dessa skulle dock mildras genom att huvudstyrkan fick tillgång till ett flertal polisbilar och att allmänheten, till följd av det nu väl utbyggda telefonnätet, kunde komma i kontakt med polisen. Utöver huvudstyrkan skulle det placeras arbetsgrupper (polisstationer) i andra delar av distriktet. Genom en sådan avvägd centralisering skulle polisverksamheten effektiviseras betydligt (SOU 1961:34, s 64-76).

Även den ökade byråkratisering som sannolikt följden av förstatligandet såg utredningen svar på. Detta genom att både det administrativa och det operativa ansvaret till stor del decentraliserades till polisdistrikten. Den centrala myndighetens befogenheter borde sålunda vara av klart begränsad karaktär (Ibid. s 78).

Utredningen var i frågan om polisdistriktsindelningen så konkret att den lämnade ett komplett

förslag till indelning i polisdistrikt, omfattande totalt 111 distrikt i landet. Antalet polisstationer/polisposter skulle utöver huvudorterna uppgå till 462, vilket betydde att den statliga polisen skulle vara fördelad på 573 förläggningsorter. År 1961 var polispersonalen uppdelad på 1157 orter, men i fråga om 543 orter (47 procent) fanns det bara en polisman på orten. Utredningens förslag innebar sålunda att antalet stationeringsorter för polispersonal skulle halveras. Utredningen var införstådd med att omfattningen av centraliseringen av polispersonalen i polisdistrikten kunde vara en kontroversiell fråga. Vid kontakter med landsfogdar och lokala polischefer gick åsikter starkt isär gällande hur långtgående centralisering som borde tillgripas. Det framhölls därför att centraliseringen inte fick göras alltför långtgående. Besluten om fördelningen av personalen mellan huvudstyrkan och övriga arbetsgrupper borde fattas av regeringen efter förslag från länsstyrelserna i egenskap av regional polismyndighet. De arbetsuppgifter som huvudsakligen enbart borde utföras av huvudstyrkan utgjordes av kvalificerade utredningar, samordnad trafikövervakning och spaning (SOU 1961:34, s 123ff.).

Utredningen föreslog att förstatligandet borde genomföras så snart som möjligt efter det att riksdagen hade fattat principbeslut i frågan. Samtliga förändringar borde implementeras vid en och samma tidpunkt. Den nya centrala förvaltningsmyn-

digheten, Statens polisinspektion, borde inrättas innan förändringen av huvudmannskapet, för att kunna medverka vid slutfasen av implementeringen. Samtliga ledamöter i utredningen stod helt bakom alla förslag. Fyra av fem riksdagspartier var representerade. En landsfiskal (utan politisk anknytning) som varit expert i utredningen lämnade däremot ett särskilt yttrande (Ibid., s 162 ff.).

### Remissbehandlingen av utredningen

Till skillnad från remissbehandlingen rörande såväl 1944 års som 1951 års utredningar fick nu förslaget stöd av det stora flertalet remissinstanser. Motståndet kom från poliskamrarna i fyra städer, två lokala fackliga organisationer samt från en reservant i styrelsen för Svenska landskommunernas förbund. Deras alternativ till ett förstatligande var att göra vissa organisationsförändringar inom ramen för ett bibehållet kommunalt huvudmannskap. Förslaget om att all åklagarverksamhet i landet borde bedrivas i statlig regi fick också ett kompakt stöd av remissinstanserna. Samma sak gällde för förslaget om att hela exekutionsväsendet skulle vara statligt (prop. 1962:148, s 34f.). Remissinstanserna var också genomgående tillfreds med att det organisatoriska sambandet mellan polisväsendet och exekutionsväsendet borde upphöra. Förslaget om att i vissa fall ha kvar integrationen mellan polischefstjänster och åklagartjänster underkändes av många remissin-

stanser, även om det accepterades av andra (Ibid., s 41-50).

Remissorganens synpunkter på indelningen i polisdistrikt var blandad. Det fanns både krav på större och mindre minsta tillåtna personalstyrka. Det var främst kommuner och de dåvarande landsfiskalerna som stod för åsikten att distriktet inte borde ha för stor personalstyrka och därmed förordade ett större antal distrikt (Ibid., s 71-86).

Utredningens förslag om att inrätta en central förvaltningsmyndighet för polisväsendet fick ett genomgående positivt mottagande. Ett relativt stort antal remissinstanser ville dock att denna myndighet skulle få en starkare ställning i relation till polisdistriktet än vad som angetts i utredningen. Myndighetens organisation borde därför bli mer omfattande (Ibid., s 100-107). Utredningens förslag om ett snabbt genomförande av förstatligandet efter det att riksdagen hade fattat principbeslut i frågan fick ett brett stöd hos de organ som deltog i remissbehandlingen (Ibid., s 179ff.).

### Regeringens proposition 1962

Det ansvariga statsrådet, inrikesministern Rune Johansson (1915–1982) (s), lämnade i mars 1962 en proposition med förslag till ett förstatligande av hela polisväsendet, vilket skulle genomföras vid årsskiftet 1964/1965. Regeringens förslag byggde till stor del på vad de förslag, med tillhörande mot-

iveringar, som hade framförts av den statliga utredningen. En skillnad i relation till utredningen, där regeringen istället hade anammat synpunkterna från många remissinstanser, var att polisväsendet och åklagarväsendet skulle göras till helt separata organisationer utan något personellt samband på chefsnivå. I fråga om antalet polistjänster per distrikt hade regeringen godtagit utredningens förslag om 20–50 tjänster i normalfallet. Den centrala statliga myndigheten skulle benämnas Rikspolisstyrelsen och ha uppgifter i fråga om samordning, rådgivning samt i begränsad utsträckning även ha möjlighet att utfärda direktiv. Rikspolisstyrelsen skulle även ha en leknannastyrrelse. Länsstyrelserna och länspolischeferna föreslogs svara för den regionala ledningen av polisväsendet.

Ställningstagandet för att helt separera polisväsendet från åklagarväsendet motiverades framförallt med att polischefsuppgifterna blev mer krävande efter förstatligandet, att det var en fördel om befattningshavarna kunde specialisera sig på en uppgift samt att de båda rollerna kunde vara något svåra att förena i samband med olika former av brådskande tjänsteutövning (Ibid., s 50-63).

Även i propositionen framfördes samhällsutvecklingen som övergripande motiv för förändringen. För det första betonades urbaniseringsprocessen, där andelen personer boende i tätorter hade ökat från runt 50 procent 1930 till cirka 70 procent 1955. År

1970 beräknades andelen uppgå till omkring 80 procent. För det andra framhölls den stora trafikökning som hade ägt rum sedan slutet av 1940-talet, som hade medfört en stor ökning av antalet trafikolyckor. Mellan 1948 och 1960 ökade antalet motorfordon i Sverige från 416 000 till 1 491 000, medan antalet trafikolyckor som polisen undersökte samtidigt steg från 17 000 till 59 000. Vidare betonades igen påståendet om att det fanns ett samband mellan befolkningens ökade rörlighet och den tilltagande brottsligheten i landet (Ibid., s 56).

En intressant fråga gällde hur omfattande centraliseringen av den lokala polisorganisationen borde bli efter förstatligandet. Ministern höll med utredningen om att centraliseringen till polisdistriktets huvudorter inte fick bli alltför långtgående. Samtidigt hävdades det att den befintliga polisiära närvaron på landsbygden hade brister trots att den nu var ganska geografiskt decentraliserad. Problemet var att det till stor del var fråga om enmansposter, som bidrog till att beredskapen för att göra större samlade insatser bedömdes vara för låg. Rent allmänt ansågs beredskapen på landsbygden vara för låg för att kunna ge allmänhetens snabb hjälp i brådskande fall. En annan svårighet låg i att landsbygdens polismän till stor del var sysselsatta med utredningar och andra administrativa uppgifter, varför utrymmet för att utföra polisiära övervakningsuppgifter inte var så stort. Statsrådets bedömning var därför att den befintliga geografiska spridningen av polisen inte var så värde-

full. Den geografiska centraliseringen av personalen skulle i huvudsak vara till fördel även för de personer som var bosatta i de nya större polisdistriktens periferi. Polispersonalen skulle i framtiden ha tillgång till radioutrustade bilar och därför relativt snabbt kunna göra ingripanden i akuta ärenden i hela distriktet. I propositionen erkändes dock att det var en nackdel att de personliga kontakterna mellan allmänheten och polisen troligen blev sämre till följd av centraliseringen (Ibid., s 111ff.).

### Principbeslutet i riksdagen 1962

Som svar på propositionen lämnades sammanlagt nio riksdagsmotioner, men eftersom fyra av motionerna var likalydande i respektive kammare var det egentligen bara fråga om fem olika motioner. Ingen av motionerna motsatte sig polisväsendets förstatligande. Det handlade istället bl.a. om principerna för indelningen i polisdistrikt, kommunernas temporära bidragsskyldighet till staten och formerna om samråd mellan stat och kommun gällande polisiära frågor. När det gällde polisdistriktsindelningen handlade förslagen om att normalt inte låta större städer bilda polisdistrikt tillsammans med landsbygdsområden, att tillåta små distrikt i glesbygd samt att i tillräcklig omfattning inrätta arbetsgrupper utanför huvudorten (*Statsutskottets utlåtande Nr 183, 1962, s 2ff.*). Statsutskottets majoritet valde att i princip godkänna regeringens proposition i sin

helhet. Utskottet instämde därmed också med förslaget om att i utpräglad glesbygd godta att det inrättades polisdistrikt som hade en total polisstyrka på färre än 20 polismän. Utskottet såg gärna att antalet polisdistrikt blev större än de 111 distrikt som hade föreslagits av den statliga utredningen (Ibid., s 4-11).

Sex av utskottets 29 närvarande ledamöter anmälde reservation mot beslutet. Det gällde dels att fyra ledamöter från Högern ville att övergångstiden för kommunernas bidragsskyldighet till staten borde förkortas från fem till tre år, dels blank reservation av två folkpartister. Utskottsmajoriten utgjordes av alla ledamöter från Socialdemokraterna och Centerpartiet samt en del av folkpartisterna (Ibid., s 11).

Frågan debatterades i riksdagens båda kamrar i december 1962, men det var inte fråga om någon omfattande eller särskilt konfliktfylld diskussion. Högerledamöterna motiverade sin ståndpunkt i utskottsreservationen med att det skulle medföra en värdefull ekonomisk lättnad för landets kommuner. Det gällde i synnerhet kommuner med svag skattekraft. En folkpartiledamot i andra kammaren tog upp det faktum att andelen uppklarade brott hade reducerats från 39 procent i genomsnitt för åren 1950–1955 till 34 procent för år 1959. Ett förstatligande av polisen var mot bakgrund av detta en betydelsefull effektiviseringsåtgärd för att på ett bättre sätt kunna bekämpa den tilltagande brottsligheten i landet. Denna ökning hade skett samtidigt

som det ekonomiska välståndet i Sverige hade ökat avsevärt under senare år. Han ansåg dock inte att propositionen var tillräckligt tydlig med att konkretisera hur effektiviseringen skulle verkställas utöver själva förstatligandet. Kommunerna förklarade sig i debatten var motståndare till att kommunerna överhuvudtaget skulle behöva betala någon ersättning till staten, varför partiet varken stödde utskottets förslag eller reservationen. Högerreservationen röstades ned i båda kamrarna med klar majoritet. I första kammaren blev röstsiffrorna 117 mot 19 (3 ledamöter avstod från att rösta), medan resultatet i andra kammaren var 176 mot 38 (6 ledamöter avstod från att rösta).<sup>1</sup>

#### Detaljbesluten i riksdagen 1964

Efter att principbeslutet hade fattats fungerade en särskild polisberedning som utredningsorgan för hur det nya helt statliga polisväsendet skulle vara uppbyggt i detalj. Den var färdig med sina förslag i början av år 1964 och regeringen lämnade en proposition till riksdagen i mars 1964. Propositionen anslöt sig nästan helt till vad som föreslagits av polisberedningen (prop. 1964:100, s 1ff. och 46-57). Enligt polisberedningens ordförande gav inrikesministern honom fria händer att utforma propositionen, trots att några andra statsråd hade en hel del invändningar (Persson 1990, s 85f.).

<sup>1</sup> Protokoll Riksdagens Första kammare 1962-12-05, Nr 34, s 23-28, och Protokoll Riksdagens Andra kammare 1962-12-05, Nr 35, s 69-86.

Landet föreslogs bli indelat i 119 polisdistrikt. Enligt polisberedningen borde det blivit färre distrikt, eftersom alla distrikt inte blev tillräckligt bemannande för att kunna ha ett vakthavande befäl och en tvåmanspatrull i aktiv tjänst dygnet runt. De minsta distrikten skulle inte heller ha särskilt stora resurser för kvalificerade brottsutredningar. Det skulle jämföras med de 554 distrikt som nu fanns inom ramen för det befintliga kommunala huvudmannskapet. Det totala antalet stationeringsorter för polispersonal skulle reduceras från 989 till 519. De 119 huvudstyrkorna skulle ha ett huvudansvar för polisverksamheten, men arbetsgrupperna vid sidan av huvudstyrkan kunde få utgöra egna vaktområden. Arbetsgrupperna borde normalt bara inrättas i tätorter som hade minst 1000 invånare. För att bättre kunna använda polispersonalen för polisära uppgifter föreslogs det en utökning av antalet civilanställda inom polisväsendet. Den totala polisstyrkan föreslogs omfatta cirka 10 000 ordinarie polistjänster samt 1350 tjänster för extra ordinarie personal. Polisaspiranter ingick inte i dessa tal. Statspolisorganisationen skulle avvecklas vid förstatligandet, men samtidigt skulle det inrättas särskilda länstrafikgrupper för trafikövervakningen (Ibid, s 1f., 15ff. och 24f.).

Vid remissbehandlingen av polisberedningens olika förslag framkom inte någon omfattande kritik, även om det fanns vissa erinringar mot polisdistriktindelningen. Förslaget om att öka antalet civilan-

ställda mottogs också positivt. Kommunförbundet var emellertid kritiskt mot att antalet tätorter med polisstation bara skulle bli 519, vilket var 54 färre än i det förslag som den statliga utredningen hade lagt fram 1961. Denna centralisering av polisverksamheten medförde att ett stort antal landskommuner inte längre skulle ha någon polispersonal stationerad i kommunen. Detta ansågs inte vara tillfredsställande och förbundet pekade också på riskerna för att polisverksamheten på något längre sikt ytterligare skulle centraliseras till polisdistriktens huvudorter (Ibid., s 37-46).

Rikspolisstyrelsen skulle främst ha rådgivande och samordnande uppgifter, men i vissa fall även ha möjlighet att utfärda direktiv för den lokala polisverksamheten och utöva ledning i fråga om trafikövervakning och brottsbekämpning. Rikspolisstyrelsen föreslogs vidare svara för en del administrativa uppgifter, utlänningskontroll samt utbildningsfrågor. Statens kriminaltekniska anstalt och Polisväsendets organisationsnämnd avsågs upphöra vid tidpunkten för Rikspolisstyrelsens inrättande den 1 juli 1964. Till Rikspolisstyrelsen skulle det knytas en lekmanstyrelse bestående av fem ledamöter. Rikspolisstyrelsens totala personalstyrka beräknades bli drygt 170 personer (Ibid., s 2). Den regionala ledningen av polisverksamheten skulle utövas av länsstyrelserna och länspolischeferna (Ibid.).

Statens utgifter för polisväsendet under budgetåret 1964/65 beräknades till 233 miljoner kronor.

Det föreslogs ske en omfattande upprustning och utökning av polisens tekniska utrustning, inte minst genom inköp av runt 540 bilar och en helikopter (Ibid., s 5). Regeringen lämnade förslag på en indelning i 90 åklagardistrikt, vilket innebar att det i vissa fall blev två polisdistrikt kopplade till ett åklagardistrikt, och 81 kronofogdedistrikt (Ibid., s 3f.).

I en särskild proposition lämnade regeringen förslag på de nya lagar och ändringar av befintliga lagar som måste ske till följd av omorganisationen av polisväsendet (prop. 1964:101, s 2). Här ingick förslaget om att det skulle inrättas en polismynd i varje polisdistrikt, där polismästaren kunde redogöra med lekmän, utsedda av kommunerna, om utformningen av polisverksamheten i distriktet (Ibid., s 6ff. och 31ff.).

När propositionen med förslaget till ny polisorganisation behandlades av riksdagens statsutskott uppnåddes full enighet om att godkänna propositionen utan några ändringar (*Statsutskottets utlåtande Nr 114, 1964, s 9–20.*). Frågan debatterades i riksdagen i maj 1964. De synpunkter som togs upp i debatten var i huvudsak av mindre central betydelse ur en polisorganisatorisk synvinkel. Frågan om den geografiska centraliseringen av polisverksamheten berördes sålunda sparsamt. En socialdemokratisk ledamot ville att systemet med kvarterspoliser i städerna i viss utsträckning skulle användas även i fråga om landsbygdsområden för

att förbättra kontakten mellan polisen och allmänheten. Detta hade inte anammats av utskottet. Han hade i denna fråga stöd av en centerpartist.<sup>2</sup> Riksdagen godkände också förslagen till nya och reviderade lagar vid genomförandet av förstatligandet. Även här var utskottet enigt i frågan.<sup>3</sup>

Regeringen hade i april 1964 fattat beslut om polisdistriktsindelningen. Antalet distrikt uppgick till 119. I relation till utredningens förslag 1961 var det en ökning med åtta distrikt, men denna hade inte gällt små (till folkmängden och antalet polistjänster) distrikt i glesbygden i landets nordliga delar. Dessa distrikt hade istället blivit något färre än i det ursprungliga förslaget (SFS 1964:113). De minsta polisdistrikten som ändå inrättades fick däremot sällan bilda egna åklagardistrikt (SFS 1964:345).

### Slutsatser

Argumentet i denna text är då att: för att socialdemokratin skulle kunna ta tag i och genomföra centrala reformer gällande polisen krävdes att polisverksamheten kunde införlivas i en syn på styrning som gjorde detta möjligt. Den s.k. svenska modellen, byggd på den korporativism som Rothstein beskriver (1992), byggde på ett styrande

<sup>2</sup> Protokoll Riksdagens Första kammare 1964-05-22, Nr 26, s 113–120, och Protokoll Riksdagens Andra kammare 1964-05-22, Nr 26, s 166–184.

<sup>3</sup> Första Lagutskottets utlåtande Nr 28, 1964, s 57–63, Protokoll Riksdagens Första kammare 1964-05-22, Nr 26, s 120, och Protokoll Riksdagens Andra kammare 1964-05-22, Nr 26, s 184–189.

där intresseorganisationer, framför allt i termer fackföreningar och arbetsgivarföreningar, fick stort inflytande. Men när man påbörjade detta arbete handlade det om att i mångt och mycket kringgäva staten och statlig styrning. När, som vi då hävdar, polisen blir en reell fråga för socialdemokratin under 1950-talet är det som en del av en transformering av den historiska styrelsen av Sverige. Den svenska polis som reformerades genom förstatligandet 1965 hade långa historiska anor och förstatligandet innebar att nya former för statligt styrande tog form i Sverige. Att förstatligandet kom när det kom hänger rimligen samma med det generella genomslaget av den socialdemokratiska styrningen. Även om socialdemokraterna varit vid makten sedan 1932 hade de likväl ärvt styrningsstrukturer med en lång historia. Den historiska modellen med stads- och landsfiskaler byts alltså ut samtidigt som en generell förändring av styrandet genomförs. Ur polisverksamheten tas sålunda även exekutionsväsendet, men framför allt får vi ett från polisen frikopplad åklagarverksamhet.

Centralt här är då troligen också den världsbild som går under beteckningen *ideologiernas död*. I korthet innebar ideologiernas död att den ideologiska kamp som andra världskriget gestaltats som hade fått en segrare, och det var demokratin. Demokratin hade besekrat fascism och nazism, och demokratin som överideologi gjorde därmed alla andra ideologier överflödiga. Den svenska stat som

började ta form under 1950-talet var sålunda inte bara en stat byggd på socialingenjörskonst, där politik bara var tillämpad vetenskap (Andersson & Nilsson, 2017), utan även en avideologiserad stat vars uppdrag var alla medborgares bästa. Det är alltså häri det blir möjligt att för socialdemokratin att i någon konkret omfattning styra polisen, då polisen härigenom avkläddes sin klasshistoria som arbetarrörelsen motståndare och istället blir en del av den svenska välfärdstaten.

### Referenser

#### Tryckt källmaterial - Offentligt tryck

Proposition 1961:1, Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1961/62.

Proposition 1962:148, Angående huvudmannskapet för polisväsendet m.m.

Proposition 1964:100, Angående organisationen av polis-, åklagar- och exekutionsväsendet.

Proposition 1964:101, Förslag till lagstiftning med anledning av förstatligandet och om-organisationen av polisväsendet.

Protokoll Riksdagens Första kammare 1962–1964.

Protokoll Riksdagens Andra kammare 1962–1964.

SFS 1954:226, Polislöneordning.

SFS 1964:113, Kungörelse om rikets indelning i polisdistrikt.

SFS 1964:345, Kungörelse om rikets indelning i åklagardistrikt.

SOU 1944:53, Betänkande med förslag till förstatligande av polisväsendet i riket och åklagarväsendet i rikets städer. D. 1, Allmänna grunder.

SOU 1944:54, Betänkande med förslag till förstatligande av polisväsendet i riket och åklagarväsendet i rikets städer. D. 2, Organisationens utformning, avlöningsfrågor m.m.

SOU 1951:8, Betänkande angående polis- och åklagarväsendets organisation.

SOU 1961:34, Huvudmannaskapet för polisväsendet.

Utlåtanden av Statsutskottet 1962–1964.

Utlåtande av Första Lagutskottet 1964.

## Litteratur

Andersson, Rober & Nilsson, Roddy, *Svensk kriminalpolitik*, Stockholm 2017.

Dubber, Markus D. & Valverde, Mariana, *Police and the liberal state*, Stanford 2008.

Furuhagen, *Från fjärdingsman till närpolis – en kortfattad svensk polishistoria*, Växjö 2009.

Hadenius, Stig, *Svensk politik under 1900-talet. Konflikt och samförstånd*, Stockholm 1995.

Möller, Tommy, *Svensk politisk historia. Strid och samverkan under tvåhundra år*, Lund 2007.

Nyzell, Stefan, «Striden ägde rum i Malmö»: Möllevångskravallerna 1926 : en studie av politiskt våld i mellankrigstidens Sverige, Malmö 2009.

Persson, Carl (I samarbete med Sundelin, Anders), *Utan omsvep. Ett liv i maktens centrum*, Stockholm 1990.

Rothstein, Bo, *Den korporativa staten: intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*, Stockholm 1992.

Sklansky, David, «Police and Democracy», i *Michigan Law Review*, Vol.103(7), 2005, s.1699-1830.

Sklansky, David, *Police and Democracy*. Stanford 2008.

Valverde, Mariana, «Police, sovereignty, and law: Foucaultian reflections», i Dubber, Markus D. & Valverde, Mariana, *Police and the liberal state*, Stanford 2008.

Wångmar, Erik, *Något vid sidan av välfärden. Holmön som den sista småkommunen i Sverige 1925–1973*, Stockholm 2008.

## Towards Higher Degrees of Efficiency –Swedish Policing between Management, Complexity and Rule of Law

**Lena LANDSTRÖM, Niklas EKLUND**

Umeå Universitet, Sverige

In 2015 the Swedish police integrated what was a highly decentralized and territorially diverse administrative organization into a new, single government agency. The goals of this encompassing administrative change were to increase the overall quality of police work, increase cost efficiency, create more structural flexibility and to improve the overall level of performance in Swedish policing. The achievement of higher levels of efficiency

was emphasized as the core purpose of reform.

In our presentation, we argue that the tension between political and legal first principles in Swedish policing goes beyond organizational reform. The Swedish police cannot share the monopoly of legitimate civil violence, nor the task of bringing citizens into the criminal process. Therefore, many pitfalls and contradictions pertaining to police work emanate from the

inescapable cross-pressure of policy making and the Swedish legal system. We find that police practices, as opposed to organizational principles, will decide the relative success of current reform. We also argue that efficiency is a fuzzy reform concept, which must be balanced against other core democratic and legal values to gain and maintain legitimacy for the power of policing in Sweden.

**Keywords:** Swedish police, Administrative change, Rule of Law, Complexity, Legitimacy

**Lena Landström**, LL.D. is Senior lecturer at the Department of Law, Umeå University. She is currently leading the research project «Policing in Sweden – Efficiency and Rule of Law in Police Work». Together with Niklas Eklund she is editor of the anthology *Polisen – verksamhet och arbete* (Liber 2013).

**Niklas Eklund**, Ph.D. is Associate professor at the Department of Political Science, Umeå University. He currently specializes in public administration, security and crisis management studies. Among his recent publications is: *Swedish Counterterrorism Policy: An Intersection between Prevention and Mitigation* (w/ Veronica Strandh, 2015 in *Studies of Conflict and Terrorism*).

## Introduction

In 2015 the Swedish police integrated what was a highly decentralized and territorially diverse administrative organization into a new, single government agency. The stated goals of this encompassing administrative change were to increase the overall quality of police work, increase cost efficiency, create more structural flexibility and to improve the overall level of performance in Swedish policing. The achievement of higher levels of efficiency was emphasized as the core purpose of reform and uniformity in organization the means by which to achieve it.

In Swedish official documents generally, the term efficiency is frequently used but attributed with different meanings. Sometimes it refers to speeding up certain governmental processes, while at other times it takes aim at increasing productivity, i.e. reducing the cost per unit of service delivery. In the Swedish political debate about policing and police reform the word efficiency is bandied about, often used as an argument in and of itself. Situations may differ over time, sometimes letting the word refer to the need for greater speed in clearing up criminal cases, sometimes reverberating against a perceived public need to reduce costs or to increase frequencies of prosecution or conviction. The same can be said for official documents, which specifically refer to policing in Sweden. With regard to the Swedish police, the infer-

red meaning is sometimes to increase the number of cleared offences. In other cases it refers to the overall mission of the Swedish Police, which has been very broadly defined as to reduce crime and increase

public safety (Regeringsbeslut 2016-12-20). More often than not, the word efficiency is used to build up or support political arguments for legalization of certain new methods in policing or, indeed, for expanding the scope of police power.

In this presentation, we argue that the tension between political and legal first principles in Swedish policing goes beyond organizational reform. The Swedish police cannot share the monopoly of legitimate civil violence, nor the task of bringing citizens into the criminal process. It is also uncertain to what extent centralization of political and administrative control facilitates work in modern, complex policing. Therefore, many pitfalls and contradictions pertaining to police work emanate from the inescapable cross-pressure of policy making and the Swedish legal system. We argue that police practices, as opposed to organizational principles, will decide the relative success of current reform.<sup>1</sup> We also argue that efficiency must be balanced against other core democratic and legal values to gain and maintain legitimacy for the power of policing in Sweden.

<sup>1</sup> Our presentation is based on preliminary results from an ongoing research project titled «Policing in Sweden – Efficiency and Rule of Law in Police Work», financed by Riksbankens Jubileumsfond 2015-2018. It should therefore not be seen as conclusive.

## 2015: Towards a new Swedish Police

Beginning at the end of the first decade of the 2000s, the Swedish police was thoroughly investigated by national government and other agencies. It was decided that the police force in Sweden did not conform to the general administrative trend in Europe and the OECD, since it was unable to implement certain managerial principles from New Public Management (NPM). Above all, it was found to be difficult to govern as it left too much discretion to the regional police authorities. The Swedish government decided that the solution to the identified problems was re-organization.

Before 2015, the Swedish police was geographically divided into 21 regional and relatively independent police authorities. There was a national authority (Rikspolisstyrelsen) with responsibility for dealing with cases and events pertaining to the national level. Rikspolisstyrelsen was also authorized to define and decide upon national regulations for policing nationally, but did not have the authority to give direct orders or decide what the regional authorities should do in concrete situations. The organization precluded direct national steering, whether in administrative, organizational or operative issues. The 21 different police authorities were not organized or subdivided into a strict administrative hierarchy. (SOU 2012:13)

After 2015, formally and despite its long-lasting

history, the Swedish police is one authority, *Polismyndigheten* (the Swedish Police Authority). It has also been separated from *Säkerhetspolisen* (the Swedish Security Service) which forms a separate, independent agency. (1 § polislagen (1984:387)) The Swedish Police Authority is territorially divided into seven regions, which are subdivided into Police districts, which are further divided into Local Police districts (Arbetsordning för Polismyndigheten, PM 2016:01). Of particular interest here is that the organizational model is strictly hierarchical. One police authority exists for the whole country, except for those tasks that fall within the area of responsibility for the Swedish Security Service. In public internet depictions of the new organization it is also made clear that there are five levels of institutional power. The individual police officer also forms a decision making level unto him(her)self in the overall administrative and organizational hierarchy (Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten 2014-05-14).

## From debating to policing: the deeper problem

Arguably, the Swedish police is currently trying to implement the most significant and dramatic administrative change it has seen in more than 50 years. Both the real and analytical challenges of this change, however, go beyond the particulars of orga-

nizational reform. To some extent, the reform can be seen as a political effort by the Swedish government to tie up some organizational loose ends stemming from the first nationalization reform in 1965, to improve manageability and to increase legitimacy. From a research angle, the reform can be regarded simply as the latest stage in a decades-old administrative search for higher levels of efficiency in governmental control. In this perspective, the reform would seem to indicate deliberative continuity rather than emergence. Whether externally or internally motivated<sup>2</sup>, in 2015, the Swedish police is the last government agency in Sweden to merge under one Director-General.<sup>3</sup> The policy goals are set high for the new organization. It is expected to achieve administrative flexibility, efficiency, clarity in delegation and unity of purpose and steering. Nevertheless, the matrix of how modern policing is organized in practice is highly complex and suggestive of many different administrative roles and areas of expertise.<sup>4</sup> Whereas it could be argued that the Swedish police only follows the general organizational trend among Swedish government agencies

<sup>2</sup> For a discussion about centralization as an international trend in northern Europe, see Fyfe et.al. (eds., 2013).

<sup>3</sup> Before 2015, a system of consensus between the national and regional decision making levels was assumed with regard to administrative and organizational steering. This was held out as a major problem in the run-up to the nationalizing reform (cf. SOU 2012:13).

<sup>4</sup> In the Swedish discussion about what characterizes modern policing it has been suggested that no less than ten distinct formal police functions can be multiplied by at least seven different professional cultures, see Holmberg (2016) and Granér (2016).

for twenty years, the emergent legal and political consequences of the 2015 police reform are in effect problematic.

In Swedish governance, the police stand out among public agencies for the same reason they do in other countries which abide by the Rule of Law. Legally, the agency cannot share the burden of how to apply legitimate civil violence, the use of armed force or the task of bringing citizens into the criminal process with other state organizations. Nor can it avoid the pitfalls and contradictions pertaining to police work in a law system of the Swedish kind, belonging to the Nordic legal family, as different from how it works in for example a common law system (Zweigert & Kötz 1998, p. 277). In the case of Sweden, therefore, police practices and not organizational principles will be the litmus test of administrative reform. Are police practices in Sweden guided by law and policy or does the managerial impetus of administrative reform and innovation put the vehicle of normative steering into reverse?

### To promote efficiency top-down

In modern democracies, few if any would argue that the task of policing in society is best left alone to be guided by organizational self-interest. It would seem equally uncivil if the police were simply at the beck and call of government without the discretion and ability to adapt to emergent situations, wants and

needs in civil society. The same observation can be made for most areas of public administration in which national government represents the top of the democratic power chain. Governmental policy in modern democracies is therefore only rarely enumerative or exact. Short of a strict chain of command, inducing administrative change from the top of government is problematic and leaves a lot of discretion and room for self-organization in its wake.

As observed by Robert Cox: «...some policy options will be viewed more favorably than others. In the process of promoting reform, policy leaders appeal to the shared values to gain support for their reforms. But, because these abstractions are so broad and encompassing, they often are difficult to operationalize with precision at the micro level. Moreover, across different micro phenomena, there might be discrepancies in the degree to which specific events actually conform to the model... The model, therefore, can cover a lot of inconsistency and contradiction.» (p. 207)

Looking at theories about the relationship between policy and organizational change, it appears that organizational solutions to problems of governance are often discussed by pitting top against bottom in formal institutions. A recurrent research question concerns where the power and influence over performance and results lie in a given context. Who controls efficiency, in other words, the top or the bottom of a given public organization? (cf. Bradbury

& Lichtenstein 2000, Plowman et.al. 2007) Furthermore, when national governments are involved change tends to be interpreted in managerial terms, i.e. that change comes about only slowly and under the influence of deliberation, choice and control from central authorities (cf. Hall 1993; Thelen 1999; Pierson 2000). This, however, may have more to do with the «stickiness» of certain ideas and concepts rather than how policy is carried out or which practices are chosen within public institutions (Cox 2004, p. 204-5). As pointed out by Adrian Kay (2005) it makes sense to talk about government policy as a «whole», as overarching guidelines for an agency or a whole set of agencies but also to remember that any system is imbued with «constituent elements or policy subsystems and instruments.» (p. 568-569) Rarely does any single public agency or, indeed, any other form of organization follow a unified route toward efficiency. Behavioral patterns in complex organizations follow both patterns of deliberation and design on the one hand, and self-regulating behavior on the other (O'Connor 1994; Lichtenstein 2000; Djelic & Quack 2007; Thietart 2016). More often than not, efficient new behavior emerges on the lower levels of organization. But, efficient as gauged against what? Incidentally, and particularly when organizations are facing complex issues or processes of change, resistance to change can be cloaked in arguments based on work-place efficiency at the bottom of an organization (Barnes, Gartland & Stack 2004).

The parliamentary commission preparing for the Swedish police reform in 2015, as referred to in the foregoing, very clearly equates efficiency with manageability. National uniformity in policing is the chosen catch word, stressing the unitary nature of the Swedish state and, particularly, the rights of its citizens to equality before the law. Turning most of its own argument in favor of top-down managerialism on its head, however, the commission underlines the need for the Swedish police to adapt to emergent social and economic complexities. It is envisaged that such adaptation take place on the lower levels of the new organization. Thus, a clash between top-down managerial ambitions and what must be seen as a bottom-up, self-organizing perspective hides at the core of current police reform. Adaptation should first and foremost take place at the lowest levels of the new organization, indicating the local police districts as administrative units and their individual police officers as the major agents of change. Still, unifying managerial solutions from the top are foreseen, pitting top against bottom and blurring the boundaries between real decision makers and priority-givers of the new organization.

### **Self-organization in reform—change or continuity?**

Testing against other empirical examples from Sweden, scholars have recently argued that govern-

ment approaches to administrative change, most notably New Public Management (NPM) with its emphasis on managerial techniques, may have been theoretically overstated (Jacobsson, Pierre & Sundström 2015). The strength of managerialism seems to lie in its rationalistic assumptions about actors and agency, which are firmly rooted in a normative model<sup>5</sup> (Widmalm 2016). But it is also becoming increasingly evident that many of the much-quoted complexities of contemporary governance, such as «decentered policy networks, blurred borders between the public and the private, informality, complexity (...) fragmentation, ungovernability, limited transparency» and so on have been present in government policies since at least the 1970s (Jacobsson, Pierre & Sundström 2015; cf. Lindberg, Czarniowska & Solli 2015). In other words, NPM did not create the role of self-organizing networks and complex organizational patterns in public administration. Based on a growing number of empirical studies, some scholars go so far as to say:

«The argument that governance has changed rests on the assumption that conventional, hierarchical forms of governing are being replaced by governing based in networks. (...) The strong impact of mana-

<sup>5</sup> Quoting Rabin et.al., Widmalm enumerates the core presumptions of this model as attributing actors with selfishness, access to complete information, the capacity to attach utility to alternative choices and to consistently rank utilities, and to maximize expected utility (2016, p. 133.) The point of his argument, however, is that there is no simple way of going back to the principal-agent model which was the normative model in democracies before NPM.

gerial ideas during recent decades has also strengthened what we usually think of a government, for instance with strong beliefs in management and financial accounting technologies. In this sense, and in contrast to what is often claimed, we may actually instead have moved 'from governance to government.' Or, perhaps it is more correct to say that there are strong elements of government embedded in today's celebrated governance and metagovernance.» (Jacobsson, Pierre & Sundström 2015, p. 23)

People, parliament and government may at certain points in history want to see rapid changes made to public administrative systems. Policing, as a core area of state policy making and deliberation, is open for a wide variety of public demands, particularly when a certain form of criminal activity increases over a period of time and receives considerable public attention via different types of media. As regards policy makers, it is not uncommon for them to be open to general sentiments of something-has-to-be-done. Introducing new organizational forms which seem promising of higher level of efficiency, for example quick reduction in certain crime levels, may then seem politically desirable. In a rule of law perspective, however, quick and expedient changes on the basis of temporary political desires or waves of democratic or electoral change may be less desirable. Law, almost by definition, represents the institutional core of the modern state, defining and upholding among other things the fundamental rules of democracy, and

should therefore remain relatively inert in relation to the changing desires and visions of politics. Expediency might, as the following examples will show, be a legally dubious form of efficiency.

### **To promote efficiency through uniformity**

As mentioned above, the police stand out among public agencies as they have the official task of upholding the law through preventing and investigating crimes (2 § polislagen). At the same time, the police are obligated to follow legal rules for how to act in order not to misuse police powers. In rule of law systems, few things receive as much public attention as when the police have transgressed formal police powers. At the end of the day, the issue is a matter of legitimacy for police powers in general and by extension for the judicial system as a whole. Needless to say, it would be preferable if the police could be organized to promote both effective crime prevention and investigation while doing it in accordance with the law.

At first glance, it would be easy to simply assume that the Swedish police reform is there to promote organizational efficiency through uniformity. This is fairly straightforward from the vantage point of policy, as discussed above. If such efficiency is achieved, obstacles to introducing new and promising police methods might still be there but, once developed and introduced, their integration into the



whole national police organization greatly facilitated. On the face of it, this would promote both efficiency and uniformity, and it could be assumed that uniformity would promote equality before the law. However, equality before the law is not the only legal principle of interest here. Equally interesting is what the law stipulates: legal rules and principles are to be followed, which means that any preventive or investigative measure taken by the police could be a question of upholding human rights in the end. (Peczenik 1995, p. 60-61) To promote uniformity, therefore, for example in introducing new police methods could be a valuable contribution to efficiency. But, only to the extent that the newly introduced police methods are in accordance with the law and the protection of human rights.

We see two immediate examples, which may serve to illustrate such issues of uniformity. Our first example concerns the role of *förundersökningsledaren*, the investigation leader (a person who is in charge of the preliminary criminal investigation) and the problem of positioning this investigation leader in the new Swedish organizational structure. This example points to a lack of requisite management from the top. Our second example points to the potentially negative legal ramifications of the implementation of new police methods and illustrates a lack of regulation in the current police organization.

### **The Investigation leader – A Middle manager and Key person**

According to Swedish law the investigation leader is a key player during the criminal investigation stage (the pretrial phase) in the criminal procedure system. The investigation leader bears not only the ultimate formal responsibility for the criminal investigation, but also that the investigation is conducted efficiently, in good quality and with respect for individuals' legal rights (1 a § förundersökningskungörelsen (1947:948)). Under the Swedish Code of Judicial Procedure, the investigation leader is authorized to issue an order of coercive measures, such as search of premises, seizure and body examination (28 kap. 4 and 13 §§ rättegångsbalken). For these commonly used measures, there is normally no requirements for a court order.<sup>6</sup> It is also the responsibility of the investigation leader to raise the attention of, and notify the court, if a person is in need of a public defense counsel or an aggrieved party counsel (23 kap. 5 § rättegångsbalken).

The investigation leader has been given a double, sometimes contradictory, role – to efficiently investigate the crime in order to find a suspect and gather evidence to bring the suspect to trial on the one hand, and to safeguard the suspects' (and

<sup>6</sup> A court order is needed if the search of premises is likely to be extensive or cause extraordinary inconvenience to the person whose premises are to be searched (28 kap. 4 § rättegångsbalken).

victims' and witnesses') legal rights during the pre-trial phase on the other (Landström 2011, p. 133-137). In the Code of Judicial Procedure, the objectivity principle is also expressed, clearly stating the responsibility to gather circumstances and evidence not only against but also in favor of the suspect (23 kap. 4 § rättegångsbalken).

When the Swedish Code of Judicial Procedure came into force during the 1940's, the Code assumed that a public prosecutor normally should function as the person in charge of the preliminary criminal investigation, i.e. from the moment there was a person reasonably suspected for having committed the offence. The prosecutor's duty was to see to the suspect's rights and, therefore, the Code was built on the assumption that the criminal investigation in most cases could be carried out without involving the court. (SOU 1926:32, p. 64-66, Gärde et.al. 1949, p. 290-292) Over time, however, the division of tasks between the police and the prosecutor has changed and nowadays the police authority investigates many cases, without involving neither the public prosecutor nor the court. The main rule is that in all cases concerning a serious crime, a public prosecutor is the leader of the criminal investigation from the moment someone is reasonably suspected of the offence and prior to that moment the police authority lead the criminal investigation by themselves (23 kap. 3 § rättegångsbalken). In other cases (concerning less

serious crimes, like theft, assault and fraud), which is actually where the big bulk of common cases may be found, the investigation is led by the police and is conducted without involving the prosecutor at all. The police then holds the function of investigation leader.<sup>7</sup>

Since the investigation leader has this important function during the criminal process as described above, it is of interest from both legal and administrative perspectives who within the police organization is authorized to uphold that role, and on the basis of which required competences. It would be easy to assume that this function is reserved for higher-ranking officers, which was historically also the case. But, over time the legislator and the government have delegated to the police authority to decide upon its internal delegation for itself, which creates considerable room for self-regulation. Before the 2015 reorganization, the police authority was divided up on regional entities and there was no uniformity within the country on this matter. Police officers with vastly different competences and with experiences from different organizational levels were given such authority (SOU 2012:13, p. 207-209).

<sup>7</sup> There are some exceptions to that division of responsibility, for example in domestic violence cases or cases involving sexual offences against children the prosecutor is the leader of the criminal investigation from the beginning, (Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (FAP 403-5) om ledning av förundersökning i brottmål).

### **Authority to function as investigation leader in the new police organization**

With the new police organization, the intention was to create a single police authority with uniform organizational principles within the whole country. The idea was to build this organization around six decision making levels, adding extensive rights of delegation and targeting 8-15 employees for every manager. Putting the new organization into place, the first step was to appoint the top managers. It is probably safe to say that the rest of the organization and its activities gradually developed from top to bottom (Polismyndigheten/Rikspolischefens kansli 2016-03-22). Again, with the intention to promote uniformity and efficiency, it was made easier for managers to assign responsibility and facilitate the implementation of new police methods by order from the top and down through the line.

Looking at the role of the investigation leader, however, things immediately become more complicated. That is, not least by how the different levels of the new organization are formed and who in the organization has been given the authority. It seems that the new organization with six levels of decision making was set up more for administrative and management functions and less for the exercise of police authority and decisions about how to apply the law. Actually, the function as investigation leader is not mentioned at all in the organizational

model. According to the police regulation (8 § polisförordningen (2014:1104)), only a specially qualified decision maker with required training, skills and experience may function as such. The regulation also stipulates that a special appointment is required. The internal regulation for Polismyndigheten that came into force the 1st of January 2015 stated that required skills should be prescribed separately (6 kap. 21 § Arbetsordningen för Polismyndigheten), but it was not until September 2016 that such regulations were adopted. During the meantime, it was up to each region or local district in the new, national organization to interpret and decide upon the requirement of skills for the position and to appoint suitable candidates within the police organization. The implementation of the new regulation is in progress, but the stipulated qualifications are still questioned and discussed (Polismyndigheten/HR Kompetens 2016-10-21). Two years into the new Swedish police organization, uniformity with regard to the investigation leader is still missing.

From an organizational perspective, the investigation leader is a middle manager. From a legal perspective, however, (s)he is a key person responsible for the whole investigation process and the legal decisions taken (or not taken). Self-regulation in this area is dubious. It has been questioned, for example, whether it is suitable to delegate such authority to field officers. Depending upon the formal position, the investigation leader may have administrative

and management functions. This is not a requirement, however, and may at other times not apply at all (Polismyndigheten/HR Kompetens 2016-10-21).

Questions concerning the role of the investigation leader in the Swedish police illustrates real problems connected with the intention to create a unified organization and to stipulate unified skills for different police tasks. Everyday work has to be done, and it is not possible to put the legal system on hold in waiting for the stipulated, new regulations. From a legal perspective, an organization promoting both effective criminal investigation and lawful decision making is paramount. This exemplifies how the focus of reorganization in the Swedish police thus far has been on administrative and management issues, but far removed from the legalities of daily police work.

### **Implementation of new police methods**

To gain and maintain legitimacy for the criminal justice system and for police powers, efficiency has to be balanced against other core values. From a legal point of view, these values are police powers based on the principle of legality with transparency, predictability, limited discretion, and proportionality (Naarttijärvi 2013). To that might be added to uphold and respect human rights. This is the reason why, for example, there are many procedural safeguards within the criminal process, forming not least the right to a fair trial.

Many of these values, as they are expressed through law, are shared among groups of countries. There are for example those expressed in international conventions, like the European Convention on Human Rights (the European Convention for Protection of the Human Rights and the Fundamental Freedoms, Rome 4 November 1950) or other legal documents which have been drafted as a result of cooperation within the European Union. Still, legal systems are tied up with nation states and international conventions may be implemented differently among countries. Even if international cooperation and conventions tend to harmonize different legal systems, national law largely consists of national rules based on underlying legal values or legal traditions (Tuori 2002). Sweden is no exception.

When it comes to the field of policing, the limits of police power are to a wide extent derived from parliament to be expressed in national law. Therefore, if increased demands for efficiency lead to the implementation of new police methods, which have been developed in other countries with different legal systems and rules, these may clash with the national legal system. In some cases, the consequence might be that such police methods are challenged within a national criminal justice system as a question of violation of the right to a fair trial (cf. NJA 2007 s. 1037).

Will uniform organization and implementation of police methods also promote efficiency and lawful

decisions? It follows from what has been said so far that this depends on whether the implemented police method is in accordance with the law, or not. As discussed by Naarttijärvi, and although legal and applicable in some countries, the Swedish police's use of IMSI-catchers<sup>8</sup> may yet be challenged by the legal system and even declared unlawful (Naarttijärvi 2016). Nevertheless, the method is sanctioned by the Swedish police authority via unpublished internal regulations. According to Naarttijärvi, those internal police regulations are not based on a specific rule in law and can, as such, not function as a legal basis for policing methods based on IMSI-catcher technology (Naarttijärvi 2016, p. 10).

Naarttijärvi's article relates to a field where the technical development is very quick and, typically, where the development of legal rules is both slow and signified by complexity in the existing set of rules. His article shows how the method is used by the Swedish police and supported by the police authority, although if challenged it may be declared unlawful. This case also illustrates the problem of opposing values and an effect of efficiency-seeking through organizational self-regulation. The IMSI-catcher method might contribute to higher levels of efficiency, for example in cleared offences or in the prevention of crime, but to actually use it could be unlawful and a

<sup>8</sup> International Mobile Subscriber Identity-catcher. According to Naarttijärvi it may shortly be described as «a technical device to track the location and use of cell-phones» (2016, p. 1).

violation of human rights. In this case, unified internal regulations might be contributing to both.

### The word (efficiency) is not enough

Analytically and for our continued research, the challenge lies at the intersection between legal and administrative studies and how the effects of contradictory ideas and practices in policing can be studied in a rule of law system. Increasing governmental demands for flexibility and efficiency can be studied as categories of control and behavior in a police organization, but significantly also as drivers of innovation in actual police work. Hypothetically, then, the role of functional expertise and evidence-based approaches is likely to become more important within the police organization. Furthermore and whereas no known general definition of efficiency in policing exists, a reasonable assumption seems to be that innovation in policing practices are guided by other ideas and principles than those of law or policy makers.

As stated at the outset, we detect a tension between political and legal first principles in the Swedish system which goes beyond organizational reform. To refer to the 2015 police reform as just another governmental policy guided by NPM would be to overstate the role of an umbrella concept. Borrowing from Peters, Pierre and King (2005) we would argue that while such conceptualization has some merit in historical description of certain times

and political choices, it really tells us very little about why and how change in public systems actually takes place. Adding to that, we believe that looking beyond the organizational reform proper means searching for examples of self-organization within public organizations and how these relate to formal rules and regulations. The organizational recipes of public policy, whether inspired by NPM or not, have very little to say about the search for higher levels of efficiency in actual police work.

We also argue that in the hunt for administrative efficiency, new and unusual methods in police work are likely to ensue since they are easily motivated, particularly if evidence-based. If the police become too preoccupied self-regulating the efficiency of their methods, however, several questions with regard to normative steering arise. In our ongoing research, we ask: Which are the current balances between legal, political and organizational considerations in the formal steering of the Swedish Police? Which contradictory ideas and practices emerge in the wake of recent reform? Which are some examples of the clash between normative and political steering in Swedish policing?

New policing methods therefore, whether developed from top, bottom or from the inspiration of other countries should be analyzed from legal and democratic perspectives before being implemented. What emerges is the importance of daily police work and of requisite competence among the employees

within the police organization. At the end of the day, it seems, the ideology of police practices as opposed to organizational fancies will decide which relative efficiency can be achieved by police reform.

### References

- Barnes, W., Gartland, M. & Stack, M. (2004). Old Habits Die Hard: Path Dependency and Behavioral Lock-in. *Journal of Economic Issues*, 38, 371-377.
- Bradbury, H. & Lichtenstein, B.B. (2000). Relationality in Organizational Research: Exploring the Space Between. *Organization Science*, 11, 551-564.
- Cox, R. (2004). The Path-dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct. *Social Policy and Administration*, 38, 204-219.
- Djelic, M-L & Quack, S. (2007) Overcoming Path Dependency: Path Generation in Open Systems. *Theory and Society*, 36, 161-186.
- Fyfe, N., Terpstra, J. & Tops, P. (eds.) (2013) *Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014-05-14). *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation. Med medborgare och medarbetare i centrum*.
- Granér, R. (2016) Självständiga sheriffer eller lojala byråkrater-om patrullerande polisens yrkeskultur. In Larsson, P., Granér, R. & Gundhus, H. (eds.) *Polisvetenskap. En introduktion*. Lund: Studentlitteratur.
- Gärde, N., Engströmer, T., Strandberg, T. & Söderlund, E. (1949). *Nya rättegångsbalken jämte lagen om dess införande. Med kommentar*. Stockholm: P.A. Norstedt & Söners Förlag.

- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25, 275-296.
- Holmberg, L. (2016) Vad gör polisen? In Larsson, P., Granér, R. & Gundhus, H. (eds.) *Polisvetenskap. En introduktion*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (2015). *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Kay, A. (2005). A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies. *Public Administration*, 83, 553-571.
- Landström, L. (2011). Åklagaren som grindvakt. En rättsvetenskaplig studie om åklagarens befogenheter vid utredning och åtal av brott. Uppsala: Iustus Förlag.
- Lichtenstein, B.B. (2000). Self-Organized Transitions: A Pattern Amid the Chaos of Transformative Change. *The Academy of Management Executive*, 14, 128-141.
- Lindberg, K., Czarniawska, B. & Solli, R. (2015). Introduction to special issue: After NPM? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19, 3-6.
- Naarttijärvi, M. (2013). *För din och andras säkerhet. Konstitutionella proportionalitetskrav och Säkerhetspolisens preventiva tvångsmedel*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Naarttijärvi, M. (2016). Swedish police implementation of IMSI-catchers in a European law perspective. *Computer Law and Security Review*, 32(6), 852-867.
- O'Connor, T. (1994). Emergent Properties. *American Philosophical Quarterly*, 31, 91-104.
- Peczenik, A. (1995). *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Stockholm: Fritzes Förlag.
- Peters, B.G., Pierre, J., & King, D.S. (2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics*, 67, 1275-1300.
- Pierson, P. (2000). The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13, 475-499.
- Plowman, D.A., Solansky, S., Beck, T.E., Baker, L., Kulkarni, M., Travis, D.V. (2007) The role of leadership in emergent self-organization. *The Leadership Quarterly*, 18, 341-356.
- Polismyndigheten/HR Kompetens (2016-10-21). *Förundersökningsledning, vidareutbildning. Delredovisning*.
- Polismyndigheten/Rikspolischefens kansli (2016-03-22). *Har vi kommit närmare medborgarna? Lägesbild 2015*.
- Regeringsbeslut (2016-12-20). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Polismyndigheten*. Diarienumr. Ju2015/05405/PO m.fl.
- SOU 1926:32 Processkommissionens betänkande angående rättegångsväsendets ombildning. Andra delen. Rättegången i brottmål.
- SOU 2012:13 En sammanhållen svensk polis. Betänkande av Polisorganisationskommittén.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Thietart, R-A. (2016). Strategy Dynamics: Agency, Path Dependency, and Self-Organized Emergence. *Strategic Management Journal*, 37, 774-792.
- Tuori, K. (2002). *Critical legal positivism*. Aldershot: Ashgate.
- Zweigert, K. & Kötz, H. (1998). *Introduction to Comparative Law*, 3 ed. Oxford: Clarendon Press.
- Widmalm, S. (2016). After NPM, curb your enthusiasm for the Principal-Agent theory. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118, 127-143.
- Court decisions, Högsta domstolen (the Swedish Supreme Court)* NJA 2007 s. 1037.



Slemdalsveien 5  
Postboks 5027, Majorstuen  
0301 Oslo  
Tlf: 23 19 99 00

[www.phs.no](http://www.phs.no)