

MALCOLM SPARROW

Handcuffed. What Holds Policing Back, and the Keys to Reform

Washington, DC: Brookings Institution Press, 2016

Micael Björk

År 2015 förändrades den svenska polisens organisering i grunden. Tre år senare kunde Statskontoret konstatera att reformen till största delen varit ett misslyckande. Idag står hoppet till ”Strategi 2024” – då ska allt ha fallit på plats i den nya Polismyndigheten. Fan tro’t, får man lust att skrika till. Polisreformer verkar följa en politisk dramaturgi från början till slut. Därtill kännetecknas polisreformer av ett slags amnesi, eller minnesförlust. Organisatoriska problem kommer tillbaka och möts av initiativ som antas vara fräscha och oprövade. Att tänka nytt på riktigt är desto svårare. En som kommer nära är Malcolm Sparrow i *Handcuffed*. Boken är fylld av spännande frågeställningar, stimulerande analyser och sunda rekommendationer, som sträcker sig bortom den nordamerikanska kontext där författaren tar sin utgångspunkt.

Fokus i boken ligger på ledning och styrning av polisverksamheter, och i sista hand utmanar Sparrow idén om att offentliga organisationer kan – och bör – styras enligt ”evidensbaserade” ideal och metoder. I polisens fall riskerar detta att leda till rättsvidriga praktiker, vilket förstås blir bekymmersamt för en organisation som redan tillerkänts extraordinära maktbefogenheter. Häri ligger också en betydande kritik av en växande trend inom (polis)forskningen, som inriktas mot frågan ”What Works?” Jag återkommer till detta. Först vill jag säga något om bokens bakgrund och upplägg.

Malcolm Sparrow, före detta brittisk kriminalpolis och numera professor i offentlig förvaltning vid

FÖRFATTARE

Micael Björk, professor i sociologi vid Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet, micael.bjork@socav.gu.se

John F. Kennedy School of Government i Harvard, lever som han lär och bokens innehåll har utvecklats ihop med praktiskt verksamma polischefer. Två gånger om året i sex år har man träffats i ett slags chefscirklar ("Executive Sessions"), diskuterat teori och praktik, analyserat och presenterat policy om polisens ställning och natur, framför allt med avseende på ledningsarbete. Alltid konkret, alltid grundat i situationer som kräver omdömesgilla beslut.

Boken inleds med två kapitel som kretsar kring en synnerligen perverterad form av New Public Management, som kan kopplas till dödsskjutningen av Michael Brown med åtföljande upplopp i Ferguson, Missouri; upplopp och protester ledda av Black Lives Matter. Orsakerna till oroligheterna är flera, men Sparrow (liksom den nationella kommission som utrett händelserna) vill alltså sätta ljuset på hur polisen i Ferguson styrdes. Där och då hade gränsen mellan polisen och politiken suddats ut helt och fullt. Det övergripande målet för verksamheten, och de "pinnar" som räknades, var kopplade till antalet utkrävda kommunala viten. Brottsutvecklingen bevakades föga och trygghetsfrågorna tappades bort. Det enda som de facto räknades var bötesbelopp enligt lokala tariffier och de polischefer som kunde driva sin personal till flest utskrivna böter gynnades, vilket resulterade i – föga förvånande – aggressiva kontroller och bristande legitimitet. Kort sagt, relationen mellan polisen och allmänheten blev "toxisk".

Betydelsen av rasistiska ageranden förnekas inte av Sparrow. Men han stämmer inte in i "the bad man theme"; eller, med andra ord, "poliskulturen" kan inte ensamt förklara varför polisen hamnat i en kris. Svaret måste sökas bland reformplaner, organisationsmodeller och ledningsideal med oavsedda konsekvenser i form av "produktionsframkallade risker" (s. 77). Ensidiga perspektiv på organisering kritiserar: Offentliga organisationer behöver en mer varierad "cockpit", menar Sparrow. Mer precist, så handlar boken om varför det problemorienterade polisarbetet fått ett begränsat genomslag och vad som kan göras för att ändra sakernas tillstånd.

Kapitel tre lägger ut texten om det problemorienterade polisarbetet mer i detalj, och det görs inom ramen för en argumentation som säger att målet för polisen måste vara att upptäcka och trycka tillbaka begynnande brottsproblem innan de växer poliserna ur händerna. Sparrow försöker här tänka nytt om det reaktiva elementet i polisens organisering. Kapitel fyra diskuterar relationen mellan polisen och vetenskapen, hur ordningshållning, kriminalpolisarbete och trygghetsinsatser kan vässas med hjälp av nya analytiska grepp och forskningssupport – utan att bakbindas, handbojas, av vetenskapen. Det problemorienterade polisarbetet är förvisso kunskapsbaserat men det måste handla om en ömsesidig påverkan mellan teoretiker och praktiker. Faran är annars att man bara reproducerar "de dövas dialog". Kapitel fem behandlar samverkansfrågor mer allmänt och särskilt gränssnittet mellan polisen och den privata säkerhetsbranschen. Kapitel

sex breddar perspektivet och polisen presenteras som en i raden av organisationer som ägnar sig åt ”reglerande praktiker” med målet att kontrollera risker och minimera skadeverkningar, både samhälleliga och självgenererade till följd av den byråkratiska tvångsmakt som måste hanteras.

Jag tänker fördjupa mig i regleringsperspektivet, samtidigt som jag vill säga något om kunskapsbaseringen mer allmänt. Båda temana präglas väl av en viss allmängiltighet, kan man tro. Sparrow påminner läsarna om vad Charles Lindblom skriver i en bok från 1990 (egentligen redan 1959 i en klassisk artikel om byråkratiska processer på temat ”muddling through”) om varför samhällsforskare inte sällan går fel på grund av ett slags missriktad hybrid:

Jag tror att deras misstag ligger i en alltför inskränkt syn på vad som kan anses vara tillräckligt värdefull kunskap för att konfrontera allvarliga samhällsproblem, alldeles för rigida idéer om var och hur användbar kunskap ackumuleras i samhället, och synnerligen orealistiska uppfattningar om hur kunskap skulle kunna spridas och komma till användning både vad gäller omedelbara åtgärder och för ett fortsatt lärande (s. 136).

Bevis i all ära men kunskapsbaserat polisarbete har föga med ”evidens” att göra, av det enkla skälet att ingenting i människornas värld kan anses vara styrkt med ”uppenbar visshet”, som det heter i ordboken. Problemlösning av det slag som poliser ägnar sig åt – demokratisk lagreglering – är alltid mer eller mindre preliminär. Moderniteten präglas av strukturell osäkerhet, det juridiska tolkningsarbetet är oundvikligt och varje brott ger upphov till konkreta följder som tycks kunna fortplanta sig i det oändliga. Rust Cohle, mordutredare i hyllade HBO-serien *True Detective*, beskriver det hela tämligen exakt: ”Nothing is Ever Over.”

I en sådan situation blir regleringsaktörer framgångsrika, menar Sparrow, genom att upptäcka och hantera problem innan de har växt sig så stora att de blir okontrollerbara. Det kräver att både chefer och personal är observanta, rörliga och skickliga i sitt jobb. Det är väl inte så svårt egentligen; konsten är att komma dit. Ett problem är att reformagendan är fullklottrad, alltså att det problemorienterade arbetet har konkurrens av ett stort antal alternativa program – närpolisarbete, nolltolerans, arbete med ”hot spots”, situationell brottsprevention, underrättelsestyrt polisarbete, ”predictive policing”, evidensbaserat polisarbete, med mera. Plus det faktum att det händelsestyrda arbetet måste skötas genom att polisen åker på larm och utreder brott. 24–7, som man säger. Att i en sådan situation få kunskap om vilket program som ”fungerar” kan vara till viss hjälp – men mycket viktigare är forskningssupport ifråga om ”How does the world works?” (s. 128), eller ”Hur fungerar världen?” Nödvändiga prioriteringar kräver adekvata orsaksanalyser, bara så kan osäkerheten reduceras och polisarbetet göras mer robust.

Bättre teori behövs, med andra ord. Om brottsituationer, om polisens organisering och vidare beroendeförhållanden, om ledning och styrning av reglerande praktiker. Det sistnämnda är extra intressant mot bakgrund av den reformiver som är återkommande i offentliga verksamheter. Framför allt eftersom policymakarna gärna reproducerar den hybris som innebär att kunskap snävas in till "evidensbaserad" kunskap. Vetandet måste breddas, bli mer applicerbart och korrigeras i snabbare processer för att kunna växlas ut i skadereducerade insatser som innebär att problem och risker hanteras innan de blir omöjliga att bemästra. Hjälp krävs för att bättre förstå det sammansatta i brottsakten, det meningsbärande och platsbundna. Metodmässigt krävs stöd för en "typ av iterativt, successivt och experimentellt utforskande som karaktäriserar verklig problemlösning" (s. 141). Viktigt att veta är då också, menar Sparrow, att polisens framgångar kan kopplas till en trio av engagemang: personalens engagemang, andra reglerande aktörers engagemang och medborgarnas engagemang. Det är en utomordentligt svår balansgång för varje polisleddare, att både lyssna till arbetsstyrkan, till olika samverkanspartners och till människorna i grannskapet, och även här finns behov av analytisk support.

Förhoppningsvis kan polisen bli noggrannare och mer precisa i sina diagnoser av det aktuella brottsproblemets specifika natur, bättre förstå mekanismerna genom vilka de produceras, rent konkret, och lite mindre snabba i att antingen acceptera eller förkasta schablonmässiga förklaringar som uppfunnits av andra (s. 230).

Jag har inga substantiella invändningar mot Sparrows agenda. Teori och praktik måste mötas i jämbördiga utbyten, där är vi helt överens. Skickliga yrkesutövare kan hittas överallt. Polisen är inget undantag. Samtidigt kan diskussionen spetsas till – jag menar ju att forskningen inte behöver bli mer "kritisk". Det finns inget som helst behov av ytterligare icke-kommunikation med målet att främja sin egen identitet som "radikal" forskare. I förlängningen av en sådan hållning finns bara mer av skadliga reformer att hämta. Vad som istället behövs är genuin förståelse för polisarbetets komplexa natur och omöjlighet. Kom ihåg att polisen inte levererar servicetjänster, man levererar beskydd i utbyte mot underordning med allt vad det innebär i form av konflikter och organisatoriska dilemman. Förutom detta behöver polisen alltså även öppna sig för forskningssupport på (minst) tre områden: kunskap om varför människor begår brott, kunskap om organisatoriska förhållanden, samt kunskap om reglerande praktiker.

Det är också en sådan agenda som kan hjälpa den svenska polisen framemot 2024 – med minnet i behåll, minnet av vad som en gång fungerat och kan fås att fungera igen. Polisen är och måste förbli en riskreglerande aktör på ett operationsfält fyllt av nya och gamla problem.