

Ett professionellt landskap i förvandling

Ett professionellt landskap i förvandling. Kapitlet *Den sociala regleringens professioner*. Av Kerstin Svensson.

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.339.c750>

E-boken är publicerad av Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet 2025
Boken är ursprungligen publicerad av Studentlitteratur.

ISBN: 978-91-44-12227-4
eISBN: 978-91-8104-670-0

Upphovsrätt: Författaren/författarna

Denna text är licensierad under CC BY-NC 4.0, Erkännande.
(Se fullständiga villkor: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>). Enligt
licensen får verket spridas och bearbetas utan att tillstånd behövs, men ej användas i
kommersiella syften. Verkets upphovsperson måste anges.

DEN SOCIALA REGLERINGENS PROFESSIONER

KERSTIN SVENSSON

Den sociala regleringens fält är det område där statens styrning, kontroll och uppfostran av befolkningen sker. Regleringen sker ytterst genom lagstiftning och professionernas samhällsuppdrag anges också i lagstiftning. De professioner som verkar på området har till uppgift att tolka och verkställa lagar. Jurister är den klassiska professionen och har företräde i att tolka lagen. Socionomer är välfärdsprofessionen som tolkar och tillämpar lagar, och poliser är preprofessionen som verkställer fattade beslut. Dessa professioner är att betrakta som statens förlängda arm i relationen till befolkningen och de är tydligt organisationsberoende. De verkar inom myndigheter och i synnerhet inom myndigheter som handhar frågor om människors beteenden, konflikter mellan människor och konflikter mellan stat och medborgare. *Trygghet* och *risk* är centrala begrepp när organisationer och politiker beskriver målet med praktiken på den sociala regleringens fält. Verksamheternas mål anges i termer av att upprätthålla eller öka tryggheten i samhället, eller minska risker och otrygghet.

Fältets organisationer och förutsättningar

De centrala organisationerna på regleringens fält är rättsväsendets myndigheter och sociala myndigheter. De centrala professionerna är jurister, socionomer och poliser. Det som särskiljer och därmed definierar den sociala regleringens fält är att de som verkar inom fältet äger rätten att utöva våld, antingen fysiskt och direkt eller mera symboliskt, genom olika former av tvångsmedel. Även om myndigheterna förfogar över tvångsmedel bedrivs deras verksamhet framför allt i termer av att ge stöd. Men stöd och kontroll är sammanflätade och samma handling kan få endera den ena, endera den andra beteckningen beroende på uttolkarens perspektiv. I en vidare tolkning skulle även militära organisationer och professioner kunna räknas in i den

sociala regleringens fält, men den svenska militären har i fredstid sällan uppgifter som riktas mot den egna befolkningen, varför de inte tas med i detta kapitel.¹ Liksom gränsen mellan stöd och kontroll är svår att dra så är också gränsen oklar mellan den sociala regleringens fält och de närliggande fälten. Professioner inom den sociala integrationens, utbildningens och medicinens fält har också uppgifter med inslag av kontroll av individer i samhället. Det är ofta gemensamma synsätt som präglar dessa områden. Ändå har varje fält sina specifika organisationer och organisationerna sina specifika uppgifter, där den sociala regleringens fält har mer explicita kontrollerande uppgifter och också i större utsträckning förfogar över sanktionsmöjligheter.

Inom den sociala regleringens organisationer fattas olika former av beslut utifrån människors livssituation och beteende. Organisationernas tolkningar baseras på en kognitiv bas i vetenskapligt formulerad kunskap, men också i vad som i det rådande samhället betraktas som det moraliskt rätta.² Inom de olika yrkesgrupperna som verkar i organisationerna finns perspektiv och tolkningsmodeller som styr tolkningen av vad som uppfattas som rätt och fel, det finns maktstrukturer som definierar över- och underordning mellan yrken, men det finns framför allt lagstiftning som definierar området. Det som förenar fältets yrkesgrupper är att de kontinuerligt och explicit förhåller sig till de rådande regleringar, lagar och regler, som styr deras praktiker. Regleringen och organisationerna formar professionerna, även om de i sin tur har vissa möjligheter att påverka regleringen.

Den sociala regleringens professioner är tätt knutna till de organisationer där de verkar, vilket kan uttryckas som att de är organisationsberoende. De är vad den amerikanske organisationssociologen Richard W. Scott kallat ”institution-bound”, dvs. formade av den institutionella ordning som råder i de organisationer där de verkar.³ Eftersom de finns i den offentliga förvaltningen är statens förhållningssätt en direkt avgörande förutsättning för hur deras praktik och professioner utvecklas. När man ska följa utvecklingen av dessa professioner blir det därför extra angeläget att reflektera över statens organisationer och regelverk.

1 Se t.ex. www.forsvarsmakten.se och länkar därifrån om militärens uppgifter. Det är främst i samband med katastrofer som militären får uppgifter som riktas mot civilbefolkningen i Sverige.

2 Lipsky 2010; Johansson, Dellgran & Höjer 2015.

3 Scott 2014.

Befolkning och organisationer

Från slutet av 1980-talet och framåt skedde stora förändringar i den svenska statsapparaten – dels nationellt politiskt genom varierande politisk färg och styrning, dels internationellt genom EU-inträdet och anslutning till europeiska överenskommelser. New Public Management och andra internationella idéer har präglat även detta fält. Men här kan man också se en utveckling i dialog med förändringar av fältets ”målgrupp” eller ”råvara”,⁴ befolkningen som ska kontrolleras och regleras. Befolkningen har ökat från drygt 8 miljoner i början av 1980-talet till drygt 10 miljoner 2018. Befolkningens sammansättning har också förändrats, vilket gett nya förutsättningar för styrning, kontroll och uppfostran. Från att ha varit en relativt homogen nation förskonad från krig och konflikter under lång tid och med styrd arbetskraftsinvandring, har Sverige sedan sent 1980-tal fått en ny befolkningssammansättning genom ökad internationell rörlighet och invandring av bland annat flyktingar från olika delar av världen och EU-medborgare som rör sig inom unionen.⁵ Därmed har förutsättningarna för den sociala regleringens praktik kontinuerligt förändrats.

Fältet domineras av statliga och kommunala organisationer där det avgörs vem som ska anställas för arbetet som ska utföras. Inom staten är det primärt rättsväsendets organisationer: domstolar, kriminalvård och polis. Men även Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket har uppgifter på detta fält. Dessa organisationer anställer socionomer och jurister, men också en bred grupp av samhälls- och beteendevetare, varför yrkesrollerna här inte är lika direkt knutna till vissa utbildningar eller vissa kunskapsfält. Inom kommunerna verkar socionomer och jurister i flera olika förvaltningar och verksamheter, men det är socialtjänsten som driver den primära praktiken för social reglering på individnivå. Även om denna praktik är kommunal, så är den i stor utsträckning statligt styrd.

4 Begreppet råvara hämtas från Yeheskel Hasenfelds (2010) beskrivning av människor som råvara i människobehandlande organisationer. Den sociala regleringens professioner arbetar med människor.

5 Under 1980-talet beviljades årligen 12 000–40 000 personer uppehållstillstånd i Sverige, med ett ökat antal mot decenniets slut. Under 1990-talet låg genomsnittet på drygt 40 000 beviljade uppehållstillstånd per år med en ganska stabil nivå över perioden. 2000–2009 ökade antalet till i genomsnitt drygt 70 000 beviljade uppehållstillstånd per år, med högre nivåer mot decenniets slut. Sedan 2010 har motsvarande genomsnitt varit cirka 100 000 personer, med en topp 2016 om drygt 150 000 personer. Källa: Migrationsverket 2018.

Socialstyrelsen utfärdar råd och riktlinjer och var också kontrollerande organ fram till 2013, då Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO) inrättades. Socialstyrelsens roll är därefter att ge underlag för, styra och följa upp vård- och omsorgsarbete, vilket också ingår i socialtjänstens arbete. Socialstyrelsen upprättar standardiserade mått på kvalitet och gör jämförelser som styr den kommunala praktiken. Från år 2015 har Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) i uppdrag att utvärdera det vetenskapliga stödet för metoder i socialtjänstens arbete. Statliga myndigheter har också visst inflytande i individärenden, då socialtjänstens beslut vanligen kan överklagas och hanteras av statliga förvaltningsdomstolar där jurister överprövar beslut som fattats av socionomer eller politiker i kommunerna.

Den sociala regleringens fält inbegriper både kriminalpolitik och socialpolitik. Medan socialdemokratin under uppbyggnaden av välfärdsstaten betraktade kriminalpolitik som underordnat socialpolitiken och fokuserade arbete och välfärd, har den borgerliga politiken mycket tydligare fokuserat kriminalpolitik.

Trygghet och risk

Begreppet ”trygghet” har förenat de olika politiska ideologierna i en gemensam strävan mot trygghet i samhället. Framför allt individers trygghet har präglat politiken sedan 1980-talet.⁶ De politiska ambitionerna att skapa trygghet följer nu som en respons på betoningen av ”risk”, en global företeelse som uppmärksammats till exempel av Ulrich Beck i hans bok *Risk-samhället*.⁷ Politiken har under 2000-talet fokuserat mer på att undanröja risker än att möjliggöra trygghet.⁸

Politiska ambitioner om minskade risker och ökad trygghet har motiverat skärpt kontroll av befolkningen, och inom organisationerna har riskbegreppet haft stor betydelse för utformningen av praktiken. Medan politiker under 1970-talet talade om trygghet och otrygghet i relation till arbete och hälsa har det politiska samtalet under 2000-talet kommit att

6 Wennström 2014; se också Svensson 2016.

7 Beck 2000.

8 Wennström 2014 beskriver hur socialdemokratin genom historien definierat kriminalpolitik såsom socialpolitik, medan borgerliga politiker varit mer benägna att explicit tala om kriminalpolitik. Begreppet trygghet har blivit gemensam term för politiker, oavsett ideologisk bakgrund.

handla om otrygghet i relation till brott.⁹ Thomas Hylland Eriksen¹⁰ argumenterar för att trygghet kommit i fokus genom att globaliseringen gör tillvaron svåröverskådlig. Nu när religionen inte längre styr vårt sätt att tänka, har vi kommit att förlita oss på teknologiska modeller och principer för att eliminera risker. En tredje faktor är att välfärdsstaten förändrats och individualismen fått större plats, vilket medfört att politiker och experter möts av människors förväntningar på att de ska bidra till varje människas trygghet. Men frågan bOLLAS också tillbaka till medborgarna med förväntningar och krav på att var och en själv under valfrihet ska ta ansvar för sitt liv. Och staten, genom sina tjänstemän, kontrollerar att så sker, vilket ibland också åtföljs av insatser för att möjliggöra individernas egenkontroll. Det är i den institutionella ordningen som den sociala regleringens professioner verkar och formas.

Politik och evidens

I detta kapitel är fokus på den utveckling som skett från sent 1980-tal till nutid. Under 1980-talet började nyliberala idéer få fäste i Sverige. Kritiken riktades mot välfärdsstaten både från höger och vänster, och ofta ur ekonomiskt perspektiv. Efter en ny kommunallag 1991 och kommunallagsreform 1993 blev det möjligt för kommunerna att bolagisera och anlita entreprenörer, vilket påverkade socialtjänstens arbete. Det påverkade direkt socialtjänstens möjligheter att medverka i samhällsplaneringen, en central punkt i socialtjänstlagen. Eftersom näringslivet hade gott om pengar och marknaden började styra alltmer, blev den kommunala planeringen mer inriktad på att följa marknadsutvecklingen än att styra den. Efter 1993 började alltmer av den kommunala verksamheten privatiseras, och även den interna organisationen av bland annat socialtjänst utvecklades olika i olika kommuner.¹¹ Under 1990-talet blev det en övergång till en mer administrativt betonad hantering av individer, och framför allt av information om individer.

På det kriminalpolitiska området skedde stora förändringar när brottsbalken förändrades 1989. De grunder för val av påföljd som tidigare hade funnits hade gett professionerna, socionomer och jurister, i uppgift

⁹ Sahlin Lilja 2018.

¹⁰ Hylland Eriksen 2006.

¹¹ Pettersson 2014.

att göra bedömningar av individer. De grundläggande principerna var då allmänprevention (för att stävja brott generellt i samhället) och individualprevention (för att den enskilde inte skulle begå fler brott). När dessa 1989 ersattes med ”brottets art” som vägledande princip vid val av påföljd var det handlingen, inte förövarens situation, som skulle styra påföljden. Då minskade betydelsen av bedömningar av individers livssituationer. Denna förändring markerade en ny utveckling som i internationella kriminologiska sammanhang kallats för ”the punitive turn”¹². Efter att Sverige sedan mitten av 1800-talet haft en kriminalpolitik som baserats allt tydligare på en behandlingstanke om individers förändring, infördes nu ett nytt sätt att tänka. Tidigare var interventioner mot brottslighet inriktade på att återföra brottslingen till samhällets gemenskap och den som begick brott betraktades länge som ”på brottets bana förirrad”¹³. Nu blev fokus istället att brott skulle bestraffas. En särskilt tydlig markör för denna förändring kunde ses i valrörelsen 1991 då Moderaterna i sin kampanj hade ”Brottslingar ska sitta inne. Du ska våga vara ute” som ett av sina budskap på valaffischer.¹⁴ Med det betonades en åtskillnad mellan ”vi och dom” på ett sätt som inte hade funnits under den starka välfärdsstaten.

Under 1990-talet ökade betoningen på administrativa rutiner, förutsägbarhet och effektivitet även inom den sociala regleringens fält, och man började i slutet av decenniet tala i termer av ”evidensbaserad praktik”. När de evidensbaserade modellerna mötte det sociala arbetet blev en av de centrala teknikerna bedömning av ”risk- och skyddsfaktorer”. Den rätta interventionen skulle nu sökas genom att analysera faktorer hos individerna och på så sätt skulle riskerna minimeras. Modeller, manualer och checklistor producerades för att strukturera praktiken. Denna strukturering kom som en följd av jakten på effektivitet, vilket ofta betecknas ”best practice”, och hade ambitionen att motverka risker hos individer, eftersom individerna betraktades som riskbärarna i samhället.¹⁵ I tid sammanföll strävan efter påvisbar evidens med införandet av NPM och övergången från mer informell till formell och strukturerad kontroll av befolkningen. Fokus försköts

¹² Garland 2001.

¹³ Begreppet fanns i Oscar I:s (1840) skrift *Om straff och straffanstalter*, men markerar också en syn på de som begår brott som varit rådande under lång tid.

¹⁴ Heckscher 1992.

¹⁵ Jämför Bohlin & Sagers (2011) beskrivning av spridningen av frågan om evidensbaserad praktik.

från tillit till kontroll och kraven på verifikationer, effektivitet och tekniker för redovisning ökade kraftfullt.¹⁶ All redovisning tar tid från det ”egentliga” arbetet, men det förskjuter också fokus i arbetet, varför strävan efter effektivitet kan få direkt motsatt effekt.¹⁷

Fältets centrala professioner och deras bakgrund

Poliser är den preprofession som förstärks under perioden, och den får störst utrymme i detta kapitel. Presentationen av utvecklingen av polisyrket såsom preprofessionell grupp sätts i sammanhang med utvecklingen för fältets två andra stora yrkesgrupper: den klassiska professionen jurist och välfärdsprofessionen socionom. Alla tre grupperna är beroende av de organisationer de verkar i eftersom deras arbete styrs av organisationens specifika lagstiftning och uppdrag. Polisernas centrala plats i detta kapitel motiveras av att deras organisationsberoende är särskilt starkt och att de därigenom utgör ett typfall för en organisationsberoende profession. Poliser är utbildade på uppdrag av myndigheten Polisen och det är också den enda organisation de kan verka i såsom poliser.

Den historiska utvecklingen visar att juristerna formerade professionaliseringen av fältet och var betydelsefulla i skapandet av ”ämbetsmannen”.¹⁸ Under den starka välfärdsstaten i mitten och senare delen av 1900-talet blev socionomerna en allt tydligare professionell grupp, men nådde inte status som en självständig profession. Redan från slutet av 1980-talet började socionomernas diskretionära utrymme begränsas. Men yrkesgruppen hade då en given dominans inom den kommunala förvaltningens uppgifter i att stödja och kontrollera befolkningen. Parallellt fanns poliserna med som verkställare av beslut som fattats av andra, ofta jurister, men som inte fått någon position såsom profession.

Med välfärdsstatens utveckling följde framväxten av tjänstemän i staten. Även i lokala organ, som kommunal förvaltning, var det staten som reglerade tjänstemannarollerna. Efter hand kom det att ske en arbetsdelning där socionomerna tog över alltmer av tjänstemannarollerna och juristerna lämnade förvaltningarna. Genom barnavårdslagen 1960, brottsbalken 1965

¹⁶ Jämför Power 1999.

¹⁷ Forssell & Ivarsson Westerberg 2014.

¹⁸ Svensson & Åström 2013, 2019.

och socialtjänstlagen 1980 befästes socionomernas professionaliseringsprocess. Denna yrkesgrupp är starkt beroende av de organisationer och lagar som de verkar utifrån, men de fick behörigheten att utreda, kategorisera och klassificera, vilket gav dem en möjlighet att styra såväl effektueringen av den sociala regleringen som sin egen roll. Polisernas roll har genom historien varit underordnad. Det är först under det sena 1900-talet och tidiga 2000-talet som man kan se diskussioner om diskretion och autonomi för poliser.

De professionella yrkesgrupperna är dock inte ensamma aktörer på fältet. Parallellt med professionaliseringen har civilsamhällets roll behållits: genom lekmannainflytande i nämnder i rättsväsende och kommunalpolitik; genom medverkan av enskilda frivilliga i roller som till exempel övervakare och kontaktpersoner och genom ideella organisationer som utförare av sociala tjänster.¹⁹ Det medborgerliga engagemanget har varit centralt i detta fält, och det har också gett legitimitet åt fältets praktik genom att kontrollen förankrats bland medborgarna. Tidigt i processen var det civilsamhällets aktörer som hade uppdrag att utöva social reglering och kontroll. I roller såsom lokala politiker, nämndemän och även som lekmän i specifika uppdrag har civilsamhällets roll ständigt varit närvarande. Men utbildningen till fältets yrken är omfattande och personer med examen från de aktuella utbildningarna efterfrågas.

Juristutbildningarna har årligen cirka 11 000 förstahandssökande- och socionomutbildningarna cirka 13 000. Det placerar dem bland de fem mest attraktiva yrkesutbildningarna inom högskolan, efter lärar-, civilingenjörs- och sjuksköterskeutbildningarna.²⁰ Det är än fler som söker till polisutbildningen, de senaste åren har det varit kring 10 000 sökande vid vart och ett av de två årliga ansökningstillfällena.²¹ Utbildningarna inom den sociala regleringens fält är således populära, och det medför också att det endast är en liten del av dem som söker som antas. Cirka 5 procent av de sökande antas till polisutbildningen²², medan cirka 16 procent av förstahandssökandena antas till juristutbildning och cirka 17 procent av förstahandssökandena antas till socionomutbildningen²³. Antagningsförfarandet skiljer sig mellan utbildningarna i så mening att betyg eller högskoleprov avgör möjlig-

¹⁹ Jämför Svensson 2017.

²⁰ Bearbetad data från UHR 2019.

²¹ Rekryteringsmyndigheten 2019.

²² Beräkning för perioden 2015–2018 utifrån Rekryteringsmyndigheten 2019.

²³ SCB 2017.

heten att antas till jurist- eller socionomutbildning medan antagningen till polisutbildning sker genom ett förfarande med prov och individuella lämplighetsbedömningar. Varje år mellan 2005/06 och 2015/16 examinerades cirka 1 400 jurister och 1 800 socionomer. Båda grupperna domineras av kvinnor. Av de nyexaminerade är cirka två tredjedelar av juristerna kvinnor, vilket direkt motsvarar den genomsnittliga könsfördelningen för alla som tagit examen från universitet och högskola, medan cirka 85–90 procent av socionomerna är kvinnor.²⁴ Männen dominerar polisyrket. Av dem som antas till utbildningen är bara cirka en tredjedel kvinnor.²⁵

Polisutbildningen skiljer sig från utbildningen av socionomer och jurister på många sätt. Medan socionom och jurist är beteckningar för en examen som sedan kan leda till olika yrkestitlar, så är polis en beteckning som inte bara representerar en utbildning och examen utan även rätten att verka i en viss roll inom en viss organisation. ”Polis” kan man bara vara inom Polisen och det är också Polisen som styr utbildning, anställning och arbetsuppgifter.²⁶ Poliserna är således mycket starkt kopplade till en organisation, medan socionomer och jurister kan verka i flera olika organisationer. I de följande avsnitten ska de tre professionernas situation och förutsättningar presenteras en efter en. Först följer lite kortare presentationer av jurister, med särskilt fokus på åklagare, därefter socionomer, med socialsekreterare i kommunal socialtjänst i fokus, och slutligen presenteras poliser lite mer utförligt.

Juristerna

Utvecklingen för fältets klassiska profession, juristerna, ger oss en övergripande bild av hur fältet och förutsättningarna för professionerna förändrats. Idag är cirka 35 000 jurister verksamma i Sverige, av dessa är cirka 38 procent offentligt anställda och 29 procent arbetar med advokat-, konsult- och företagstjänster. Det tredje vanligaste området är bank, försäkring och fastighetsförvaltning.²⁷

²⁴ SCB 2017.

²⁵ Rekryteringsmyndigheten 2019.

²⁶ Polisen är sedan 2015 en samlad organisation. Fram till 2014 var det Rikspolisstyrelsen som reglerade utbildning och verksamheten i alla polisorganisationer i landet.

²⁷ Jusek 2010.

Karriärvägar

Domstolar är den yttersta arenan för den sociala regleringen, men de är inte den centrala arenan för juristprofessionen totalt. Inte heller dominerar offentliga anställningar. Idag är det cirka 50 procent av juristerna som påbörjar sin yrkeskarriär i statlig anställning, till största delen som notarier. 2013 var 51 procent av de nyexaminerade juristerna statligt anställda, av dessa står notarier för 36 procent och övriga statliga anställningar för 15 procent. Endast 7 procent av de nyexaminerade har kommunala anställningar medan övriga 42 procent är privatanställda. Lönenivån skiljer sig markant. De statligt anställda hade 2013 i genomsnitt 2 500 kronor lägre månadslön än de privatanställda, och de kommunalt anställdas löner låg i genomsnitt ytterligare 500 kronor lägre per månad.²⁸

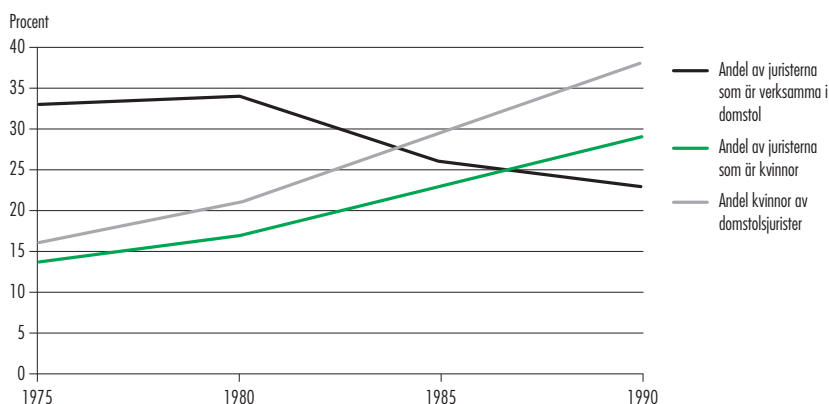
Juristernas karriärvägar går snarast från staten, eller offentlig sektor generellt, mot privata anställningar eller företag. På individnivå är ett starkt argument att löneutvecklingen är störst inom privat sektor, och det är också där det finns störst möjligheter till alternativa karriärer än att bli chef.²⁹ På det statliga området finns idag nya yrkesroller för jurister inom den sociala regleringens fält som är mindre tydligt definierade än de klassiska juristrollerna, till exempel ”föredragande”, ”omprövare” och ”processförare”. De har mer karaktären av den tidiga generella ämbetsmannen, dvs. tjänstemän i offentlig förvaltning. En föredragande utreder mål och presenterar utredning och domsförslag för rätten och är organiserad i Föredragarförbundet.³⁰ En omprövare verkar inom socialförsäkringsområdet och bereder ärenden som överklagats, medan en processförare gör motsvarande uppgifter inom Migrationsverket.

År 1975 inrättades Domstolsverket som en central myndighet för att samordna domstolarnas arbete. Under perioden 1975–1990 minskade andelen jurister anställda för domstolsarbete. Under samma period ökade andelen kvinnor bland juristerna och andelen kvinnor ökade mer bland domstolsjuristerna än övriga grupper.

²⁸ Jusek 2013.

²⁹ Jusek 2014.

³⁰ Föredraganden är underordnad domare och notarier i domstolen och har lägre lön. Föredragandeförbundet har cirka 250 medlemmar. Se t.ex. Eckerberg 2003.



FIGUR 5.1 Utveckling av jurister i domstol och andel kvinnor 1975–1990.³¹

1987 tillsattes en kommitté för att utreda karriärvägar till domare, den s.k. ”domarbanan”. Kommitténs uppgift var bland annat att utreda möjligheterna att betona ”skicklighet” starkare än ”förtjänst” vid tillsättning av domartjänster.³² Det innebar ett brott mot den senioritetsregel som länge rått, där tid i yrket och en fastlagd karriärväg var avgörande vid tillsättning av domare. Utredningen ledde fram till en bredare karriärväg för domare, där det också var möjligt att meritera sig för en domarkarriär genom till exempel arbete som åklagare eller advokat. Medan de mer varierade karriärvägarna breddade vägen till yrket, innebar Domstolsverkets samlade kontroll att statens inflytande över professionen ökade. Regeringens krav på domstolarna kom successivt att skrivas i termer av effektivitet och måluppfyllelse. I årliga regleringsbrev anmodades Domstolsverket följa upp och rapportera in hur domstolarna arbetat för att uppfylla de satta målen. På så sätt styr staten allt tydligare den praktik som utövas i domstolarna, och i förlängningen vad juristerna ska göra.

Åklagarna får ökad diskretion

Under 1980-talet kom jurister i rollen som åklagare i fokus. Medan domarrollen sedan lång tid tillbaka varit en mycket tydlig juristroll, så formades åklagarrollen långt senare. Det var egentligen först 1965 som de fick en

³¹ Tabellen bygger på en bearbetning av data från SCB 1996.

³² SOU 1988:53.

enhetlig roll i en samlad statlig organisation. I den tidiga historien var det inte givet att åklagaren var jurist, och rollen har haft olika organisatoriska förankringar, hos länsstyrelse, polis, fögderier osv. Åklagarämbetet genomgick flera reformer under 1900-talet, och den mest markanta skedde 1965 i samband med att också polisen förstatligades. Genom den reformen blev samtliga åklagare statligt anställda i en samlad åklagarorganisation med flera nivåer. Samtidigt ökade också åklagarnas möjligheter att underlåta att väcka avtal. Det lämnades därmed till deras diskretion att avgöra om ärenden skulle tas till domstol. Med tiden kom detta institut att användas i allt större utsträckning, och lagstiftningen justerades efter hand till allt större diskretion för åklagarna.³³ För att anställas som åklagare krävdes från 1965 fortfarande samma kompetens som för domare, och kunskap om polisens arbete. Men därtill önskade man att de hade kompetens som var likvärdig med deras motpart, advokaterna.³⁴

Under 1980- och 1990-talen omorganiserades åklagarverksamheten i flera steg. Organisationen blev successivt alltmer centraliserad, vilket också möjliggjorde specialisering av olika åklagarroller i relation till olika typer av brott.³⁵ 1982 utvidgades åklagarnas diskretion ytterligare genom bland annat den vidgade möjligheten att besluta om att lägga ned förundersökning och att besluta om åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare utan att höra socialnämnden.³⁶ Det innebar alltså att åklagaren fick befogenhet inte bara över brottsutredningen utan också att besluta att ärenden inte skulle utredas, vilket gav åklagaren en stark professionell roll i det tidiga 1980-talet. Rätten att besluta om åtalsunderlåtelse innebar dock inte per automatik att den också användes. Mellan 1975 och 2000 låg andelen åtalsunderlåtelser stadigt kring cirka 10 procent av samtliga lagföringar. Efter 2000 ökade andelen kraftigt och gick upp till en nivå på mellan 15 och 20 procent fram till 2012. Vanligen sker åtalsunderlåtelser vid ringa brott, särskilt trafikbrott, i samband med att personer åtalas för grövre brott, men det kan också handla om till exempel ungdomar där socialtjänsten agerat med insatser eller om påföljden sannolikt endast skulle bli böter.³⁷

Även i de ärenden där processen fullföljs har det skett en förskjutning,

³³ Landström 2011.

³⁴ Åklagarinstruktion 1964:739.

³⁵ Landström 2011, s. 73–92.

³⁶ Proposition 1981/82:41.

³⁷ Brå 2014a.

där endast drygt 15 procent av straffsakerna avgörs i domstol. Övriga ärenden avgörs till 75 procent genom ordningsbot (till exempel vid trafikförseelser), som framför allt utfärdas direkt av polis, och 10 procent som strafförelägganden, som utfärdas av åklagare. På så sätt har förenklade förfaranden gjort att antalet ärenden i domstol minskat.³⁸ Om man bortser från de helt ringa förseelserna, som leder till ordningsbot, är det således en mycket stor andel ärenden där åklagarens beslut blir det slutliga i processen. Ärendena prövas inte i domstol. Åklagarnas rätt att avgöra om ärende ska prövas i domstol eller om strafföreläggande ska utfärdas samt om åtalsunderlåtelse ska ske, ger dem en ytterst central roll i rättsväsendet. Myndigheten manifesterade också åklagarnas roll i broschyrer i det tidiga 2000-talet med rubriken ”Åklagaren – samhällets advokat”.³⁹

Åklagarna är i hög grad organisationsbundna. De kan inte agera utan sin förankring i åklagarmyndigheten. Ändå är lagstiftningen formulerad så att det är åklagaren som agerar som part för det allmänna och inte myndigheten när det gäller om åtal ska väckas.⁴⁰ I ett examensarbete fann juridikstudenten Christofer Linder att ramarna för åklagarnas verksamhet successivt kommit att definieras allt tydligare och striktare. Åklagararbetet har kodifierats i så mening att lagregleringen av uppgifterna förtydligats, men också genom att det tagits fram etiska riktlinjer i syfte att upprätthålla förtroendet för åklagarnas arbete och beslut.⁴¹ De etiska riktlinjerna är beslutade av Riksåklagaren och är alltså antagna av arbetsgivarorganisationen, inte av en professionell sammanslutning. De etiska riktlinjerna tar avstamp i åklagarna såsom statsanställda tjänstemän och hänvisar till de generella värdegrunder som gäller för alla statens tjänstemän.⁴² Även om förändringarna i åklagarrollen har kunnat ses som en professionsutveckling domineras bilden ändå av den styrning som sker från staten.

³⁸ Träskman 2009.

³⁹ Återges av Landström 2005.

⁴⁰ Linder 2016, s. 20; Rättegångsbalk (1942:740).

⁴¹ Linder 2016.

⁴² Riksåklagarens riktlinjer RåR 2014:1.

Styrning och arbetsmiljö

Under 1990-talet inleddes en förändring i staten i så mening att det inte längre var givet att det var regeringen som var normgivare. Hovrättspresidenten Fredrik Wersäll menar att EU-inträdet inverkat på normgivningen.⁴³ Europalagstiftning och internationella konventioner, som till exempel barnkonventionen, har inverkat på de bedömningar som görs i högre rätt, vilket inneburit att Högsta domstolen kommit att bli mer offensiv. Den utvecklingen säger inte att domarna och domstolen fått ökat inflytande på den rättsliga utvecklingen, men väl att styrningen av domstolarna, och därmed den sociala regleringen, inte givet bara är en nationalstatlig fråga efter EU-inträdet. Även åklagarna påverkades av EU-inträdet, dels genom förändringar i den rättsliga tillämpningen, dels genom inflytandet från nya styrformer. 1996 skedde en stor omorganisering av åklagarverksamheten med syfte att ”skapa en organisation som är effektivare, mer flexibel och mindre sårbar”.⁴⁴ De problem man hade sett i åklagarverksamheten ansågs i förarbetena kunna finna en lösning i en organisation med centraliserad administration.⁴⁵ Det krav om kostnadseffektivitet som ställdes på all offentlig verksamhet krävde också en målstyrning och kontroll av resultaten.

En statlig utredning tillsattes 2000 med uppgiften att undersöka möjligheten att ”än mer öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete”.⁴⁶ Utredningens förslag var till en del inriktade på effektivitet i de specifika uppgifterna och rörde till exempel frågor som minskade genomströmningstider och utveckling av IT-stöd. I en annan del förordade utredningen större samordning inom rättsväsendet och nämnde frågor som gemensamma utbildningar och samlokalisering. Genomgående beskriver utredningen de olika myndigheternas arbete, och tjänstemännen framställs som organisationernas aktörer snarare än som professionella med specifika kompetenser.

Vid sidan av de generella förändringarna i styrformer motiverades förändringarna för åklagarverksamheten också med att de tidigare inte drabbats av nedskärningar samt att en ökad grad av specialisering av åklagarna behövdes. Fler åklagare skulle genomgå specialistutbildning.⁴⁷

⁴³ Wersäll 2014.

⁴⁴ Proposition 1995/96:110, s. 1.

⁴⁵ SOU 1992:61.

⁴⁶ SOU 2003:114, s. 17.

⁴⁷ Proposition 1995/96:110.

Nästa större omorganisering skedde 2005 då all åklagarverksamhet i landet samlades i en central myndighet. Även då var det med motiv som grundades i bland annat kostnadseffektivitet. Men också arbetssituationen för åklagarna angavs som motiv. I propositionen anges:

Under senare år har arbetsbelastningen blivit högre för åklagare och andra anställda inom åklagarorganisationen. Faktorer som bidragit till den högre arbetsbelastningen inom åklagarorganisationen är det ökade ärendeflödet, den större andelen åklagarledda förundersökningar samt ett ökat antal häktade och anhållna personer samtidigt som antalet åklagare i tjänst har minskat. Arbetsmiljöenkäter som Riksåklagaren genomfört visar på vissa brister i ledarskapet inom åklagarorganisationen.⁴⁸

I regleringsbrev och politiska propåer av andra slag fortsatte kostnadseffektiviteten att poängteras starkare än andra argument.⁴⁹ Parallellt förändrades också åklagarnas roll i rättsväsendet, men kompetenskraven för åklagare stod fast. De är reglerade i åklagarförordningen där det framgår att en åklagarbana inleds genom att såsom åklagaraspirant under två år genomgå åklagarutbildning. För att anställas som åklagaraspirant krävs juristexamen och notariemeritering och efter genomgången utbildning beslutar myndigheten om eventuell anställning.⁵⁰

Genom omorganiseringar och justering av mandat och uppgifter har åklagarrollen successivt förändrats. Efter att längre tillbaka ha förtydligats och knutits till en organisation har rollen under den här aktuella perioden dels specialiserats, dels tillskrivits en ökad diskretion. Specialisering och diskretion är två aspekter som är vanliga i beskrivningar av professioner. Samtidigt har arbetsvillkoren vid den centraliserade myndigheten också successivt förändrats. Åklagarna har fått ett större mandat, men sämre förutsättningar att använda det.

⁴⁸ Proposition 2004/05:26, s. 9.

⁴⁹ Landström 2011.

⁵⁰ Åklagarförordning 2004:1265.

Socionomerna

En samlad socialtjänstlag trädde i kraft 1982 och gav stort handlingsutrymme för socionomerna. Mindre än tio år senare hade förutsättningarna för socialt arbete i kommunerna förändrats markant. Flera utredningar och utvärderingar hade då utförts av statliga organ och kommunerna påtalade att lagens utformning lett till alltför höga kostnader. Flera olika intressenter krävde preciseringar av lagen. Efter att lagen varit i kraft i 9 år, tillsattes 1991 en kommitté för en översyn av lagen, Socialtjänstkommittén. Kommitténs uppgift var att utvärdera socialtjänstlagens tillämpning i syfte att tydligare avgränsa och klargöra tillämpningen. Argumentet var att ”Behovet att forma riktlinjer för den fortsatta utvecklingen av socialtjänsten under 90-talet och därefter framstår allt tydligare”.⁵¹

Statlig styrning av kommunal praktik

Under 1990-talets första hälft presenterade Socialtjänstkommittén flera utredningar och bland deras huvudargument fanns att socialtjänstens insatser skulle vara av god kvalitet, att all verksamhet inom socialtjänsten skall bedrivas målinriktat och planmässigt och att insatserna skall följas upp och utvärderas. Kraven på kvalitet, mål och utvärdering ledde till att statens krav på kontroll av den kommunala praktiken skärptes. Parallellt med kommitténs uppdrag gav regeringen i uppdrag åt Socialstyrelsen att utreda hur man skulle tillgodose vetenskapligt grundade utvärderingar av behandlingsmetoder och andra insatser i socialtjänsten. Under utredningen rådgjorde man också med Socialstyrelsens vetenskapliga råd, där professorer i socialt arbete ingick, samt med Socialvetenskapliga forskningsrådet.⁵²

Utredningen ledde fram till att Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS) inrättades 1992 som en avdelning på Socialstyrelsen. Dess efterföljare från 2004, Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS), menar i sin historieskrivning att akademiseringen efter att socialt arbete 1977 blev ett forskningsämne vid universiteten gav förhoppningar om kunskapsstöd för praktiken. Men CUS såg ämnets inriktning som alltför allmän.

Inrättandet av denna enhet på Socialstyrelsen kan ses som en ny form av

⁵¹ SOU 1995:58, s. 204.

⁵² Från Socialstyrelsens vetenskapliga råd ingick Sune Sunesson, Bengt Börjeson och Ulla Pettersson. Socialstyrelsen 2013, s. 7.

statlig styrning av praktiken, en ”kunskapsstyrning”. En efterföljande enhet fick på 2010-talet också namnet ”Avdelningen för kunskapsstyrning”. Denna statliga styrning kom å ena sidan att försörja socionomer inom socialtjänsten med uppföljningar, utredningar och efter hand också standardiserade metoder och manualer. Å andra sidan innebar det att socionomernas handlingsutrymme i praktiken begränsades alltmer när centralstyrningen ökade. Som bland annat Julia Evetts påtalat är det svårt att skilja ut professionernas logik från organisationernas när marknadens logik kommit att dominera.⁵³ Marknadslogiken präglar de direktiv som staten ger till myndigheterna, vilket i sin tur mycket starkt präglar socionomerna, såsom en profession med mycket stark bindning till sina organisatoriska uppdrag. Genom kunskapsstyrningen har staten inte bara reglerat förutsättningarna för socionomerna, utan också deras faktiska yrkesutövning.

I början av 2000-talet gjorde regeringen en stor satsning på kunskapsutvecklingen i socialtjänstens praktik. Socialstyrelsen fick i uppdrag att 2001–2003 genomföra ett stort utvecklingsprogram: *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten*.⁵⁴ Utvecklingsprogrammet ledde till omfattande aktiviteter och samarbete mellan socialtjänst och praktik på många olika sätt och på många håll i landet. Åtskilliga publikationer presenterades utifrån aktiviteter inom ramen för detta program.⁵⁵ Utvärderingen av programmet presenterades i form av en statlig utredning.⁵⁶ Denna utredning var dock inte helt tydligt kopplat till de olika försöksverksamheter som bedrivits runt om i landet. Istället fanns en explicit skrivning att det långsiktiga målet för socialtjänsten var en evidensbaserad praktik. Inom ramen för både Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten och utredningens förslag på en evidensbaserad praktik fördes ytterligare en dimension i arbetet fram, ”brukarmedverkan”. Frågor som sedan det sena 1960-talet drivits framför allt genom sociala rörelser om medbestämmande och inflytande kom nu att få en annan form och en annan beteckning.

⁵³ Evetts 2010.

⁵⁴ *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten* (2001).

⁵⁵ Många av de verksamheter som bedrevs inom ramen för projektet redovisades som lokala rapporter, se t.ex. Tops & Sunesson 2006a, 2006b. Erfarenheterna från projekten har också vidareutvecklats i artiklar och blivit del av diskussionen om hur evidensbaserat arbete kan förstås, se t.ex. Bergmark & Lundström 2007.

⁵⁶ SOU 2008:18.

Brukarmedverkan blev ett starkt och viktigt begrepp i socialt arbete och under början av 2000-talet publicerades åtskilliga statliga skrifter i ämnet.⁵⁷

Evidensbaserad praktik och ökad dokumentation

Statens strävan under 2000-talet att föra socialtjänsten, och även socialt arbete mera generellt, närmare forskningen lyfte upp begrepp som evidensbaserat och brukarmedverkan. Parallellt förändrades socialtjänstlagen i flera steg och blev successivt alltmer preciserad. Kraven på dokumentation ökade, och nationella riktlinjer, normer och jämförelser formulerades för att styra praktiken. Andra statliga organisationer på fältet hade tillkommit under 1990-talet, till exempel Statens Institutionsstyrelse med ansvar för tvångsvård av unga och missbrukare och Brottsoffermyndigheten med ansvar för visst ekonomiskt stöd till och information om brottsoffer. Båda dessa myndigheter fick när de inrättades 1994 också uppdrag att finansiera, stödja och sprida forskning, medan Kriminalvården, som funnits länge, inte fick motsvarande uppdrag. På rättsväsendets område var det en separat myndighet: Brottsförebyggande rådet (Brå), som fick uppdraget att göra uppföljningar och utvärderingar. Kriminalvården hade trots det en stark strävan efter att evidensbasera sin praktik och har sedan 1990-talet, i linje med den internationella "What Works?"-tanken, betonat "Bättre ut"⁵⁸ och strävat efter att arbeta med manualbaserade program som ackrediteras före användning och utvärderas kontinuerligt. Oavsett organisation ser man en uppenbar utveckling mot allt tydligare styrning och att staten i stor utsträckning intervenerar i den lokala praktiken och därmed i socionomers och andras yrkesutövning. En del av dessa interventioner knyts till forskning och forskningen i socialt arbete växer sig allt starkare genom att möjligheterna till finansiering ökar och antalet disputerade i socialt arbete ökar. Uppfattningen om vad som är relevant forskning skiljer sig dock mellan de statliga myndigheterna och lärosätena.

57 Se t.ex. SOU 2006:100; SOU 2011:35; SKL 2011 och Socialstyrelsen 2003, 2005.

58 Begreppet "Bättre ut" är centralt i Kriminalvårdens uttalade vision och värdegrund och syftar till att markera att myndighetens uppdrag är att de som blir klienter i Kriminalvården, i såväl dess slutna delar (fängelserna) som de öppna (frivården), ska ha bättre förutsättningar att leva ett liv utan att begå brott efter avtjänat straff, se Kriminalvården 2007.

Forskning och utbildning i socialt arbete

Det akademiska ämnet socialt arbete genomgick i början av 2000-talet en ”nationell genomlysning”.⁵⁹ Socialt arbete var det första ämnet som blev föremål för en statlig utvärdering som beaktade såväl grundutbildning som forskarutbildning och forskning. Högskoleverket ansvarade för utredningen där utvärdering av utbildningarna kombinerades med ämneshistoriska studier, kunskapsteoretisk kartläggning, citeringsanalys och internationell jämförelse. En iakttagelse var att grundutbildningen av socionomer expanderade, men det var tveksamt om tillgången på disputerade lärare i ämnet ökade i samma takt. I utvärderingen av utbildningen var en av de centrala punkterna att kravnivån i utbildningen ifrågasattes, om än man kunde se en vändning i positiv riktning. En annan punkt var den låga andelen socionomer som gick vidare till magisterstudier, vilket sågs som ett problem eftersom denna utbildning lade grunden för fortsatta studier på forskarutbildning. Den tredje punkten som utvärderarna betonade var att formerna för både praktikanknytning och forskningsanknytning behövde utvecklas. För forskarutbildningens del konstaterade utredningen att socialt arbete nu var ett etablerat forskningsutbildningsämne, ungefär 140 personer hade då genomgått forskarutbildning, men också att det fanns problem i att de som disputerade hade relativt hög ålder och därmed en relativt kort karriär framför sig som universitetslärare och forskare. Medelåldern vid disputation var då 50 år för kvinnor och 44 år för män. 25 år efter att forskningsämnet socialt arbete inrättats fanns totalt 25 professorer och nästan lika många docenter. Ämnets ”kärna” var dock svår att finna. De studier som bedrivits inom socialt arbete visade en heterogen bild av ämnet och det framkom också att socionomer hade väldigt varierande syn på forskning. Många var generellt positiva till behovet av forskning för sin praktik, men man efterlyste mer delaktighet i forskningen och bättre spridning.

I samband med Bolognareformen och ny examensordning för socionomexamen 2007 kom utbildningen också att integrera de tidigare utbildningarna i social omsorg och socialpedagogik. Det ledde till att lärosäten som tidigare gett dessa utbildningar ansökte om, och i många fall fick, rättigheter att utfärda socionomexamen. Därmed breddades det redan breda fält som socionomutbildningen skulle riktas mot samtidigt som antalet socionom-

⁵⁹ Högskoleverket 2003.

utbildningar ökade ytterligare. Antalet studenter i utbildningarna ökade också när lärosäten som fått examensrättigheter antog fler studenter än tidigare. När Högskoleverket utvärderade socionomutbildningarna 2009 lyftes det fram som ett stort problem att utbildningarna antagit väldigt olika form och innehåll på olika lärosäten. Tio utbildningar av sexton fick sina examensrättigheter ifrågasatta efter utvärderingen. Följden av detta blev en homogenisering av utbildningarna, men endast en utbildning förlorade examensrättigheterna i omprövningen. Den nationella utvärderingen 2014 hade en annan form och då utvärderades också kandidat-, magister- och masterexamen. De tidigare problemen med låga krav och bred variation på utbildningsinnehåll kunde inte längre ses, men variationen i kvalitet mellan utbildningar framkom fortfarande.

Barn- och ungdomsfrågor blir socionomspecifikt arbete

Statens interventioner i såväl utbildning som forskning och praktik i socialt arbete har alltså varit påtaglig. Förutsättningarna för socionomernas praktik har därigenom förändrats, men inte endast i den avsedda riktningen. I linje med yrkeskvalifikationsdirektivet⁶⁰ och dess tillämpning i Sverige ändrades lydelsen i socialtjänstlagen 2013 så att handläggare av ärenden som rör barn och unga ska ha ”avlagt svensk socionomexamen eller annan relevant examen på grundnivå i högskolan eller som har utländsk utbildning som erkänts [...] för utförande av sådana uppgifter”⁶¹. De uppgifter som avses är att bedöma om utredning av barns och ungdomars behov av insatser och åtgärder ska inledas, att genomföra en sådan utredning och att följa upp beslutade insatser. Det är socialnämnden, dvs. den politiska ledningen av organisationen, som har ansvar för att handläggarna har rätt kompetens.⁶² Denna lagändring innebär en förtydligande definition av rätten att utföra vissa uppgifter, men fortfarande lämnas en öppning för

60 Yrkeskvalifikationsdirektivet är Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU. En statlig utredning, SOU 2014:19, om tillämpningen av dessa regler, presenterades 2014 och lagändringar har kontinuerligt genomförts på en del av de berörda områdena, däribland socialtjänsten.

61 Socialtjänstlagen (2001:453) 3 kap., § 3 a. Ändring genom Lag (2013:1146).

62 Utredarna konstaterar i sitt förslag till ändringar i socialtjänstlagen att ”Någon myndighetskontroll i form av legitimering eller godkännande av yrkesutövarna föreskrivs inte. Ansvaret för att regleringen upprätthålls åvilar istället arbetsgivaren”, i SOU 2014:19, s. 257.

att även andra utbildningar än de som leder till socionomexamen kan vara behörighetsgrundande. Socialstyrelsen har i sina föreskrifter förtydligat vad som menas med ”annan relevant examen”.⁶³ Där framkommer mycket detaljerade anvisningar om vad som krävs för att annan examen ska vara att jämställa med socionomexamen. Mest väsentligt är att utbildningen ska innehålla motsvarande tre terminers studier i socialt arbete samt en termin juridik, en termin psykologi och en halv termin samhällsvetenskap. Därtill finns detaljerad information om innehållet i dessa studier, med specifikt fokus på barn och ungas utveckling och levnadsvillkor, lagstiftningar, sekretess, utredning och dokumentation, samtal och samverkan, samhällets organisering, styrning och stödsystem, men också genus och etnicitet samt etik och förhållningssätt. Detta trädde i kraft i juli 2014 och skulle vara fullt genomfört till 2016, vilket innebar att en del kommuner fick behov av att vidareutbilda den personal som redan var anställd, men saknade de specifika kvalifikationer som krävdes. Förändringen innebar delvis en avgränsning av fältet och en stängning för andra än socionomer att verka inom området, men ansvaret åvilade och åvilar arbetsgivaren, den politiska organisationen i kommunen.

En praktik i förändring

Socionomernas praktik och professionalitet är under press, men ändå är det högt söktryck till utbildningarna. Yrket som socionom lockar således fortfarande och ännu har inte problemen med bristande antal utbildade setts på detta område. Med detta sagt är det däremot inte den sociala regleringens fält som lockar socionomstudenter. Verksamhetsområdet för socionomer är brett och har under perioden breddats ytterligare genom sammanslagningen med tidigare utbildningar inom social omsorg och socialpedagogik. Formerna av verksamheter i praktiken har också förändrats, med ökat antal privata arbetsgivare och ökat antal ideella organisationer på fältet. Därtill har en ny form av organisering uppkommit: privata bemanningsföretag som anställer socionomer för arbete i olika organisationer, inte minst kommunal socialtjänst. Det har separerat arbetsgivaransvaret och uppdraget i arbete, men inte nödvändigtvis gjort socionomerna friare i den bemärkelsen att de fått något starkare professionellt inflytande över sitt arbete. Rapporterna om

⁶³ SOSFS 2014:7.

personalomsättning och sjukskrivningar i socialtjänsten har varit många under 2010-talet. Socialtjänsten har uppmärksamats som en särskilt problematisk arbetsmiljö med stora sociala och organisatoriska problem med hög arbetsbelastning, rollkonflikter, låg grad av öppenhet och dialog i organisationerna, många arbetsmiljöproblem, hög personalomsättning, stressrelaterad ohälsa och sjukfrånvaro m.m.⁶⁴

Utvecklingen för socionomerna visar alltså att det å ena sidan finns en växande forskning inom området och att vissa arbetsuppgifter särskilt kräver socionomexamen för dem som ska utföra dem. Det är två aspekter som kan tyda på en ökad professionalitet. Liksom för åklagarna finns parallellt en ökad statlig styrning och en pressad arbetssituation som innebär att det i många fall saknas förutsättningar för socionomerna att självständigt utföra sitt arbete utifrån sin specifika kunskap.

Poliserna

Inom det rättsliga området intar poliser en speciell ställning. De är utförare av andras beslut. Men de har även en grindvaktsroll i att avgöra huruvida interventioner och utredningar ska komma att utföras, det är ytterst de som avgör om, när och hur de verkställer beslutet. Yrket polis är tydligt definierat genom utbildning och anställning. Polis kan man bara vara genom att ha polisutbildning och vara anställd inom polisen. Det finns andra yrkesgrupper som har närliggande uppgifter, en sådan är väktare. De kan sägas utföra uppgifter som annars skulle ha legat hos polisen och det är också Polisen, dvs. myndigheten, som har rätten att avgöra vilka befogenheter som väktare ska ha och vilka kvalifikationer som krävs för att verka som väktare.⁶⁵ Som det redan på dessa första rader framgått finns en oklar linje mellan yrkesutövarna och organisationen. Poliser arbetar inom Polisen. Beteckningen för myndigheten och dess centrala yrkesgrupp är densamma, vilket markerar yrkesgruppens ytterst starka koppling till organisationen.

⁶⁴ SOU 2018:38.

⁶⁵ Lagen (1974:191) och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. Länsstyrelsen i Stockholms län är enligt 26 § förordningen om bevakningsföretag m.m. behörig myndighet enligt yrkeskvalifikationsdirektivet i fråga om denna yrkesverksamhet, se SOU 2014:19, s. 258.

Vägen till en centraliserad polis med utbildning på högskola

Flera lagar som styr offentliga människobehandlande organisationer ändrades i början av 1980-talet. Efter att en ny socialtjänstlag och en ny hälso- och sjukvårdslag trätt i kraft antogs 1984 också en polislag. Den hade beretts utifrån två statliga utredningar: av 1975 års polisberedning och av 1981 års polisberedning.⁶⁶ De sakkunniga i den första utredningen fick direktiv om att följa upp om de riktlinjer som lades fast vid förstatligandet av polisen tio år tidigare fortfarande var giltiga och om organiseringen fungerade, och även att utreda utbildning och rekrytering av poliser. Utifrån detta arbete föreslog de att en särskild polislag skulle utformas, och detta blev uppdraget för den andra utredningen. De tidigare regleringar som funnits var relativt vaga, vilket kan ses som att utformningen av polisarbetet i stort lämnades till organisationen. ”Anledningen är att man inte velat försvåra en utveckling som innebär att polisens verksamhet för att upprätthålla ordning och säkerhet fortlöpande anpassas till förändringar i samhället.”⁶⁷

Redan 1975 års polisutredning hade noterat att det fanns starka önskemål om en tydligare precisering av polisens befogenheter. 1981 års utredning påtalade att det av rättssäkerhetsskäl krävdes att ”ingrepp mot medborgarna sker likformigt och i fall som är klart förutsebara”⁶⁸. Som argument för lagen anfördes också både att den skulle kunna bidra till ökad effektivitet hos polisen och användas av polisen själv för att fria sig från misstankar om att ha överskridit sina befogenheter. Syftet med en polislag riktades således både till allmänheten och till polisen, men inga argument fördes fram för att vare sig vidga eller begränsa polisens uppgifter. Det var begrepp som effektivitet och rättssäkerhet som särskilt betonades. Polisens koppling till socialtjänsten var tydligt formulerad. Utifrån den Polisinstruktion som fanns redan före lagen framgick att polisen särskilt skulle hålla nära kontakt med socialtjänsten och underrätta sådana organ om förhållanden som bör föranleda åtgärd från deras sida.⁶⁹

Redan i 1975 års polisutredning lades förslag om att förlägga polisutbildningen till högskolor. I de diskussioner som följde betonades vikten

⁶⁶ SOU 1982:63; SOU 1979:6.

⁶⁷ SOU 1982:63, s. 37.

⁶⁸ SOU 1982:63, s. 44.

⁶⁹ SOU 1982:63, s. 37.

av ökat inslag av psykologi och samhällsorienterade ämnen i utbildningen och att utbildningen skulle hållas samman men ha inslag av praktik, inte bara i polisdistrikt utan även inom till exempel socialtjänsten. 1984 bildades Polishögskolan som en avdelning under Rikspolisstyrelsen och med ansvar för utbildningen, men det blev ingen högskoleutbildning. 1985 kom en ny utbildningsordning där praktiktiden kortades och den teoretiska utbildningen förlängdes. I och med det blev utbildningen sammansatt av tio månaders teoretiska moment och 18 månaders praktik, varav två månader skulle utföras vid myndigheter utanför polisen.

Efter 1981 års polisutredning fick regionala och lokala myndigheterna ett avgörande inflytande över verksamhetens inriktning och resursfördelningen inom polisväsendet. Från 1988 gavs också möjligheten för de lokala polismyndigheterna att själva besluta om delegationer och arbetsfördelning inom sin lokala organisation. Under 1990-talet nådde de nya idéerna om styrning, baserade på NPM, polisens verksamhet. 1992/1993 infördes ett nytt budgetsystem, baserat på mål- och resultatstyrning, där uppföljning och utvärdering var centralt. Ansvaret för ekonomin lades i högre grad på lokala och regionala myndigheter, men med statlig kontroll. Fram till 1994 hade de som genomgick studier till polis haft lön under utbildningen, därefter blev utbildningen studiemedelsgrundande och lön utgick inte längre. 1994 genomfördes också närpolisreformen, som innebar att poliser i högre utsträckning började arbeta problembaserat och ute i bostadsområden.⁷⁰

Styrningen av polisen skulle ske även genom att ha de "rätta" poliserna. 1996 lades ett förslag fram om att de poliser som rekryterades i större utsträckning skulle spegla det samhälle de skulle verka i. Personer med varierande ålder och arbets- och livserfarenhet skulle lockas att bli poliser och man skulle också lägga sig vinn om att rekrytera kvinnor och personer med invandrarbakgrund. Arbetsgruppen föreslog vidare att omfattningen av praktik i utbildningen skulle minska i förhållande till de teoretiska kurserna och att första årets studier skulle ske på högskola. Samma utredning såg också möjligheter att direkt rekrytera annan kompetens genom extern rekrytering till vissa uppgifter.⁷¹ 1998 startade en ny polisutbildning som inkluderade en del av de förslag som lagts fram.

⁷⁰ Brå 1999.

⁷¹ Ds 1996:11.

1998 centraliserades också styrningen av polisens verksamhet genom en ny organisering med en polismyndighet i varje län, vilket gav 21 polismyndigheter i landet. I samband med detta togs länsstyrelsernas inflytande och roll i polisorganisationen bort.⁷² Polislagen ändrades samtidigt genom preciseringar av polisernas rätt att använda våld och frihetsberövanden.⁷³ Polisutbildningen ändrades till att bli fyra terminers heltidsstudier följt av sex månaders aspiranttjänstgöring. Utbildningen hade därmed gått över till att ha mer tid i kurser än i praktik. Utbildningen placerades dels vid Polishögskolan i Solna, dels som uppdragsutbildning vid universiteten i Umeå och Växjö.

2006 tillsatte regeringen en ny utredning av polisutbildningen som 2008 presenterade sitt betänkande. Utredningens uppdrag var att kartlägga och analysera framtida krav på poliserna. De områden som särskilt skulle beaktas var mera av politisk natur än direkt relaterade till det praktiska polisarbetet. I fokus fanns frågor om etnisk mångfald, jämställdhet, polisverksamhet i glesbygd och storstad samt en breddad rekrytering till polisycket.

Utbildningen till polis har också efter 1998 varit föremål för en rad granskningar av Rikspolisstyrelsen och dess internrevision.⁷⁴ I en studie från 2008 framkom att gruppen sökande till polisutbildningen varit ganska lika sammansatt över tid. Det är övervägande män, medelåldern är kring 25–27 år och det finns en bredd av erfarenheter från olika yrken, om än en viss dominans av säkerhetsyrken och militära yrken. Andelen med utländsk bakgrund är lägre än i befolkningen som helhet. Omkring hälften hade före polisutbildningen bedrivit eftergymnasiala studier i någon form och cirka en tredjedel hade föräldrar med högskoleutbildning, vilket är något högre än genomsnittet för befolkningen som helhet.⁷⁵

Från 2008 började Rikspolisstyrelsen använda ”beställar–utförar-modell” för polisutbildning, vilket innebär att en enhet på Rikspolisstyrelsen fick statens uppdrag att dels beställa utbildning från Polishögskolan och universiteten i Växjö och Umeå, dels bevaka kvaliteten i utbildningen och dels samordna placeringen av aspiranter i praktiskt arbete. För att antas till utbildningen krävdes nu antingen genomfört högskoleprov eller

72 Wennström 2014 beskriver 1998 som ett av de tre årtal som är viktiga i polisens utveckling. De övriga är 1925 då den första polislagstiftningen kom och 1965 då polisen förstatligades.

73 SOU 2012:13.

74 SOU 2008:39.

75 Anell 2012.

minst en termins studier på högskola och att i övrigt vara behörig för högskolestudier på grundnivå. Därutöver ställdes flera olika krav på fysiska förutsättningar och under antagningsprocessen fick de sökande genomföra prov på flera områden.⁷⁶ Därmed är antagningskraven till polisutbildning både vidare och mer preciserade än till övriga utbildningar inom regleringsfältet.

2008 lades ytterligare ett förslag till regeringen att polisutbildningen skulle bli högskoleutbildning. Argumenten som utredningen förde fram var mer relaterade till praktiskt polisarbete än till politiska ställningstaganden, ändå avspeglades den rådande politiska agendan väl. Man påtalade att poliser behöver arbeta ”kunskapsbaserat och underrättelsestyrkt” och att det kräver en god förmåga att analysera kunskap och omsätta densamma i praktiskt polisarbete. I utredningen anförde man:

[Vi] ser behovet av poliser som har en individuell förmåga att självständigt och kritiskt göra bedömningar, urskilja problem och föreslå lösningar. Poliserna måste vidare ges en grund att själva fortsätta sitt lärande efter avslutad utbildning och ges de metoder som krävs för egen kompetensutveckling.⁷⁷

I det specifika förslag som utredningen lade fram fanns kurser i ”polisiärt arbete eller polisvetenskap”, vilket innebär att utredarna knöt an till ambitionerna att skapa en vetenskaplig disciplin som relaterar till polisarbete. När utredarna beskriver vilka som ska undervisa i polisutbildningen lyfter de fram ”disputerat i polisvetenskap” som en bra grund trots att ämnet polisvetenskap inte var etablerat i Sverige, och man talade också i termer av ”lektorer och professorer inom ämnen som är relevanta för polisforskningen” och att utbildningen ska innehålla moment om ”polisiära metoder, dvs. studier av relevant polisforskning”.⁷⁸

Trots ambitionerna är polisutbildningen i stor utsträckning fortfarande inriktad på praktisk handling. Polisstudenter och yrkesverksamma poliser värderar färdighetskunskaper högre än teoretisk kunskap. Under utbildningen ökar strävan efter att skaffa kunskap genom att i praktiska situationer experimentera fram erfarenheter för att på så sätt skaffa kunskap.⁷⁹ Studen-

⁷⁶ SOU 2008:39.

⁷⁷ SOU 2008:39, s. 108.

⁷⁸ SOU 2008:39, s. 121.

⁷⁹ Lauritz & Hansson 2013.

terna har också visat sig ha relativt svag förmåga att använda akademiskt kritiskt tänkande och hantera akademiska texter.⁸⁰

I december 2012 gav regeringen på nytt Rikspolisstyrelsen i uppdrag att utveckla grundutbildningen till polis. I uppdraget ingick att avveckla grundutbildningen vid Polishögskolan och ersätta den med en uppdragsutbildning vid ett universitet eller en högskola i eller nära Stockholmsregionen, vilket kom att bli Södertörns högskola. Regeringen ville dessutom utreda möjligheten att personer med en annan utbildning än polisutbildning skulle få utföra polisiära arbetsuppgifter som omfattar sådana uppgifter som hittills enligt lag eller annan författning endast fått utföras av polisman.⁸¹ I mars 2015 tillsattes en ny utredning av polisutbildningen, denna gång med ett uttalat uppdrag att föreslå *hur* polisutbildningen kan omformas till högskoleutbildning, genom konkreta förslag på examensbeskrivning och hur en vetenskaplig grund ska kunna säkerställas i utbildningen.⁸² Utredningen lade fram ett förslag om polisutbildningen som en treårig högskoleutbildning till ”polisexamen”, en yrkesexamen som föreslogs skrivas in i högskoleförordningen⁸³, något som ännu inte skett.

2014 kom ytterligare ändringar av polislagen och polisen omorganiserades till ytterligare centralstyrning genom att det bildades en central myndighet för hela landet, femtio år efter förstatligandet. Organisationsförändringen skedde i syfte att öka kvalitet, kostnadseffektivitet, flexibilitet och resultat i polisens verksamhet.⁸⁴ Behovet av en ny organisation beskrevs alltså i termer som väl knyter an till NPM. I den nya organisationen finns inte längre någon styrelse, det externa inslaget i ledningen av organisationen har tagits bort och organisationen leds nu av en chef.

Formeringen av polisyrket har under perioden legat tydligt placerad i organisationens och politikens ansvarsområde. Det är regeringen som med stöd i utredningar har gett uppdrag till Rikspolisstyrelsen att reglera den utbildning och kunskapsbas som poliserna har och det är Rikspolisstyrelsen som har uppdragit åt de lokala och regionala polismyndigheterna att organisera arbetet så att det blir kostnadseffektivt med god kvalitet. Polisorganisationen centraliserades 2015 och därmed skulle man kunna

80 Pappinen Hillert 2014; Brante et al. 2015, s. 130ff.

81 Justitiedepartementet 2012.

82 Dir. 2015:29.

83 SOU 2016:39.

84 SOU 2012:13.

se en mycket strikt styrning där poliserna formas till det som staten vill och behöver. Samtidigt har politiska initiativ tagits till högskoleutbildning för att möjliggöra flexibla poliser som har självständig förmåga att göra bedömningar, urskilja problem och föreslå lösningar.

Riktigt polisarbete och styrning av praktiken

Polisens arbete baseras i första hand på polislagen.⁸⁵ Där stadgas att det till polisens uppgifter hör att förebygga och utreda brott, upprätthålla allmän ordning och säkerhet och bedriva preventivt arbete på dessa områden. Det ska göras genom spaning och utredning och genom att ge allmänheten skydd och upplysningar. Polisen är en tydlig ”gräsrotsbyråkrati” i så mening att de å ena sidan har en mycket tydlig instruktion för sitt arbete och å andra sidan är mycket tydliga i samhället och i allmänhetens medvetande. Den spänning som Michael Lipsky beskriver för gräsrotsbyråkrater, att finnas som en aktör i medborgarnas tjänst, men på organisationens uppdrag, är därför uppenbar.⁸⁶ Medborgarna har en betydande roll i bevakningen av hur polisen utövar sin diskretionära praktik och reaktionerna blir särskilt tydliga när polisen anses göra för lite, som att brott inte utreds och leder till fällande dom, eller att göra för mycket, som när polisen anses använda obefogat våld.

Polisens komplexa verksamhet kan också reduceras till berättelser om å ena sidan deras agerande i specifika situationer och å andra sidan till huruvida de följer lagar, regler och riktlinjer. Poliser har utvecklat diskurser där berättelser och handlingar är särkopplade och utvecklas var för sig.⁸⁷ Inom de yttre ramarna som preciserats av staten utvecklas en kultur inom yrkesgruppen som reglerar hur de enskilda poliserna agerar i de konkreta situationerna. Det är därför komplicerat att kortfattat beskriva polisens praktik. Polisforskarna Stefan Holgersson och Johannes Knutsson har visat att poliserna vid tiden kring 2010 ägnade en tredjedel av sin tid åt aktiviteter inne på polisstationen, en tredjedel i polisbil och den resterande tredjedelen

⁸⁵ Polislagen 1984:387.

⁸⁶ Lipsky 2010.

⁸⁷ Detta är inte på något sätt unikt för poliser, men blir lätt observerbart för den som får tillträde till polisens yrkeskultur, se till exempel Ekman 1999 som inför sin avhandling gjorde observationer av polisarbete. Möjligheten att komma polisarbetets praktik nära bygger på forskarens legitimitet, vilket för Ekman grundades i bland annat att han själv var polis.

var spridd på vitt skilda aktiviteter och platser.⁸⁸ Arbetet på polisstationen innebar till hälften inregistrering av information, och tiden i polisbil handlade i huvudsak om ”allmän bilövervakning”. Generellt dominerades polisens arbete av aktiviteter som inte kan kategoriseras som brottsrelaterade och mer än 90 procent var aktiviteter som inte innebar direkt tvångs- eller maktutövning. Uppgifter som handlade om informationsinhämtning och -överföring i olika former var betydligt mer frekventa.

Företagsekonomerna Anders Ivarsson Westerberg och Anders Forssell definierar administration som ”allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information ...”.⁸⁹ Med en sådan definition är den absoluta merparten av polisarbete administration. Denna administrativa praktik går stick i stäv med polisens bild av ”riktigt polisarbete”. Det är i de dramatiska situationerna som polisen får ”utnyttja sin professionella kompetens, sin träning och utbildning, utrustning, fysik och maktmedel”.⁹⁰ En informant i Rolf Granér’s avhandling om polisens yrkeskultur säger:

Det är ju bara att konstatera att du har aldrig så många lediga patruller som när det är pågående inbrott eller biljakt. Då undrar man, vad kommer alla dom ifrån? Jag körde ut i radion ett ärende med en fyllerist innan, då var det ingen alls som var ledig. Pågående inbrott och biljakter, då är alla på hugget.⁹¹

Utöver administration och dramatiska insatser innebär polisarbete också i stor utsträckning service, såsom handräckning åt andra myndigheter och att hjälpa människor ute i samhället. Internationell forskning visar ofta att service i liten grad anses vara ”riktigt polisarbete”, medan studier i Sverige har visat att även service kan falla in under den beteckningen, under förutsättning bland annat att denna service sker utifrån den enskilda polisens bedömning.⁹²

Granér har identifierat tre typer av förutsättningar för att en yrkeskultur kan utvecklas bland patrullerande poliser och för att kontrollen av denna kultur är problematisk.⁹³ Först och främst är den konkreta praktiken alltför

⁸⁸ Holgersson & Knutsson 2012.

⁸⁹ Forssell & Ivarsson Westerberg 2014.

⁹⁰ Granér 2004, s. 116.

⁹¹ Granér 2004, s. 116.

⁹² Granér 2004.

⁹³ Granér 2004.

komplex och oförutsägbart för att regelverket ska kunna täcka in alla möjliga scenarion och därmed blir det inte möjligt att fullt ut kontrollera den. Detta skapar utrymme för en annan förutsättning inom yrkesgruppen, nämligen en stark intern sammanhållning med tydliga gränser i förhållande till omvärlden och ett välutvecklat internt normsystem med kollektivt förankrade referensramar, attityder och förhållningssätt. Som en tredje förutsättning finns inom gruppen en omfattande misstro gentemot ledningen av organisationen, vilket ytterligare begränsar möjligheterna till kontroll.

Granér beskriver två skilda sätt för poliserna att förhålla sig till sitt arbete och sin yrkesroll, det autonoma och det legalistiska perspektivet. Det legalistiska perspektivet, som relaterar till polisens uppdrag och regelverk, dominerar när poliser berättar för andra om sitt arbete, medan det autonoma förefaller dominera när forskare som är väl insatta i polisens verksamhet får möjlighet att observera praktiken. Det betyder att ”praktiskt polisarbete innebär att lösa en uppgift på bästa sätt, vilket inte behöver innebära att följa lagens bokstav”⁹⁴. I utbildningen av poliser ska statens sätt att se på problem och problemlösning överföras, alltså det legalistiska perspektivet. Ett perspektiv där lagen och dess politiska intentioner står över personliga värderingar och en icke-önskvärd yrkeskultur, det som för poliserna kallas ”kårande”, ett begrepp med negativ laddning. Spänningen mellan dessa förhållningssätt har varit en central fråga i studier av polisen. Det har bland annat visat sig att polisens syn på sitt arbete varierar utifrån vilken typ av utbildning de har fått. De som har större del av utbildningen förlagd till fältet är mer öppna för autonoma lösningar på problem,⁹⁵ medan de som haft större del förlagd till ”skola” får ett mer legalistiskt förhållningssätt.⁹⁶ Det antyder att akademiseringen av utbildningen snarare blir en del i styrningen av yrkesutövningen än en faktor som ökar den professionella autonomin.

Styrningen av yrkesgruppers praktik och diskrepanserna mellan regelverk och praktik är inte unika för poliser, men de blir särskilt påtagliga i och med att det rör en yrkesgrupp som explicit manifesterar statens makt över befolkningen. Åtskillnaden av polisens performativa och organisatoriska

⁹⁴ Ekman 1999, s. 160.

⁹⁵ En icke-legalistisk lösning kan falla under beteckningen ”ändamålet helgar medlen” och ge grund för en kultur där den relativa autonomin skapar utrymme för att utveckla en yrkesroll som är annorlunda än den av staten föreskrivna. En sådan utveckling kan innebära ”hårdföra poliser”, eller s.k. ”Dirty Harry”-poliser, se Fekjær, Petersson & Thomassen 2014.

⁹⁶ Fekjær, Petersson & Thomassen 2014.

aspekter kompliceras av den beskrivna situationen. De organisatoriska aspekterna av polisens arbete är lättillgängliga eftersom de återfinns i statliga och offentliga dokument, medan de performativa aspekterna är avsevärt svårare att fånga i en praktik där yrkesgruppen så tydligt särskiljer sin inre och sin yttre representation av sitt arbete.

Den följande presentationen och diskussionen fokuserar den organisatoriska, eller om man så vill den legalistiska aspekten av polisen som preprofession. Vilket i detta fall blir frågan om vad staten vill att polisen ska vara, men också i viss utsträckning hur polisens fackliga organisation, Polisförbundet, agerar i sin strävan att påverka styrningen av praktiken.

Förändrad arbetssituation

Antalet poliser var relativt stabilt kring 15 000 från mitten av 1980-talet till slutet av 1990-talet. 1998 var 78 procent poliser av samtliga anställda inom Polisen, medan motsvarande andel tio år tidigare var 72 procent. 40 procent av poliserna arbetade då som närpoliser. I en uppföljning av närpolisreformen framkom att den absoluta merparten av närpoliserna ansåg sig ha goda möjligheter att styra sitt arbete och att det gav dem ett ökat engagemang i sitt arbete.⁹⁷ Det finns en del uppgifter om polisens arbete som vittnar om den förändring av praktiken som skett och fortfarande sker under 2000-talet. Forssell och Ivarsson Westerberg har beskrivit hur det i polisorganisationen finns dels poliser med polisutbildning, dels ”civilanställda” som har annan utbildning och vars uppgifter till stor del består i administration – en administration som inte är polisspecifik och därför inte kräver polisutbildning. Andelen civilanställda ökade kraftigt från polisens förstatligande 1964 till början av 1990-talet, från 15 till 30 procent, varefter den varit relativt konstant fram till början av 2010-talet då den sjunkit något.⁹⁸

Polisens effektivitet har granskats i flera utredningar och efter att allmänheten kritiserat hanteringen av specifika händelser har polisorganisationens styrning och kontroll skärpts, vilket lett till en ökad byråkrati. Det finns studier av polisens arbete som visar att det är knappt en procent av polisens totala arbetstid som används till patrullering ute i samhället, men

⁹⁷ BRÅ 1999.

⁹⁸ Forssell & Ivarsson Westerberg 2014, s. 162f. Uppgifterna som presenteras i statistiken bygger på inrapporteringar av något varierande slag och på olika typer av kategoriseringar, vilket gör att trender kan urskiljas, men man ska tolka siffrorna med viss försiktighet.

det finns inga tidigare tidsstudier av polisarbete att jämföra med.⁹⁹ När polisens effektivitet har studerats har det visat sig att polisen ”förbättrat sina resultat” mellan 2006 och 2010. Det man då mätte var planlagt brottsförebyggande arbete, handläggningstider och allmänhetens förtroende för polisen.¹⁰⁰ Allmänhetens bild av polisen är att den är pålitlig, men ineffektiv och underbemannad, medan poliser själva ser sig som engagerade, lojala och ineffektiva.¹⁰¹ Uppfattningen av polisen som ineffektiv tycks därför vara etablerad, vilket öppnar för en ökad styrning i jakten på effektivitet.

Rikspolisstyrelsen verkade för ”en kunskapsbaserad nationell poliskår” och många styrdokument, policyer och handlingsplaner har författats. Under 2000-talet har flera arbetskoncept och verktyg lanserats, till exempel PUM, PNU och PUST.¹⁰² Dessa har tagits i bruk för att förbättra polisarbetet och göra det mer effektivt. Riksrevisionens studier av verksamheten har visat att dessa verktyg inte får genomslag i praktiken, vilket man tolkar som ett motstånd skapat bland annat av polisens organisationskultur.¹⁰³ Bo Wennström, professor i rättsvetenskap med stor erfarenhet av polisforskning, har beskrivit processen för polisens omorganisering och pekat på vad han ser som de centrala misstagen i den. Omorganiseringen har skett på initiativ av politiker och tjänstemän utifrån tanken att bättre kunna styra verksamheten. Managementkonsulter har anlitats för att skissera den nya organisationen och sprida grundtankarna med den. Men ingen har frågat poliserna som utför det direkta polisarbetet och de som format och drivit igenom den nya organisationen saknar kunskap om praktiskt polisarbete.¹⁰⁴ Det har lett till en förstärkning av det legitima perspektivet som styr förvaltningen av polisens organisation, och det autonoma perspektivet som styr polisernas praktik i polisarbetet har kommit på en mer undanskymd plats i omorganiseringen.

Polisens verksamhet har parallellt blivit allt snävare och mer fokuserad. Sedan tidigt 1990-tal har allt fler andra aktörer kommit in i det som tidigare varit polisarbete, och en arbetsdelning har skett. Privata vaktbolag och

99 Forssell & Ivarsson Westerberg 2014 hänvisar här till en studie genomförd av Rikspolisstyrelsen 2008.

100 Brå 2014b.

101 Kairos Future 2013.

102 PUM = polisens underrättelsemodell, PNU = polisens nationella utredningskoncept och PUST = polisens utredningsstöd.

103 Sundström 2013.

104 Wennström 2014.

ordningsvakter sköter idag en del uppgifter som tidigare var polisiära,¹⁰⁵ utredare och annan personal utan polisutbildning anställs för en del uppgifter och polisen har också börjat knyta till sig s.k. polisvolontärer. Ett försök med polisvolontärer inleddes i Stockholm 2003 i syfte att knyta samman polis och allmänhet. 2010 hade verksamheten permanentats och cirka 800 volontärer hade utbildats. Volontärerna tog över uppgifter som polisen inte hann med, som patrullering på nätter eller information till allmänhet.¹⁰⁶ Allmänhetens förtroende för volontärerna är inte lika högt som för poliserna, däremot är förtroendet för volontärer och ordningsvakter i samma nivå.¹⁰⁷ Ordningsvakterna har parallellt kommit att alltmer likna poliser. De har sedan 2012 nationellt enhetlig uniformering och de har befogenheter som medger batong och handfängsel, men också i vissa fall skjutvapen och hund.¹⁰⁸ Därtill finns regler om att Polisen vid behov kan förordna ordningsvakter att verka även på områden som normalt inte är deras.¹⁰⁹

Vidare har fristående organiseringar av frivilliga oavlönade utvecklats och tagit uppgifter som tidigare var polisiära, till exempel kvinnojourer och brottsofferjourer för stöd till personer som utsatts för brott och organisationen Missing People för eftersökning av försvunna personer. Medan de förstnämnda grupperna mer direkt tilldelas uppgifter från polisen är de senare organisationerna aktörer som utvecklats utanför polisen och som därefter förhandlat på olika sätt om hur samverkan med polisen ska organiseras.

Polisens verksamhet har således å ena sidan preciserats genom arbetsdelning till andra grupper, som ordningsvakter och ideella, å andra sidan utvidgats genom ökad administrativ börda och en ökad central styrning där poliser med erfarenhet från arbetets praktik inte haft inflytande.

105 Wennström 2014 skriver om detta, bland annat hur ABAB som statlig vaktorganisation började ta över uppgifter. Han ger också exempel på reaktioner från internationella besökare hos svenska polisen på den långtgående privatiseringen av polisiära uppgifter, till exempel att privata vaktbolag ansvarade för inpasseringskontroll på Rikspolisstyrelsen.

106 Ekström & Eksten 2010.

107 Doyle, Frogner & Andershed 2015.

108 Doyle, Frogner & Andershed 2015.

109 Lag (1980:578) om ordningsvakter m.m.

Polisförbundets strävanden

Yrkesidentiteten som polis utvecklas inte bara genom utbildningen och organisationens ramverk, utan framför allt i samspelet med kollegorna i praktiken.¹¹⁰ När poliserna i praktiken navigerar mellan ett legalistiskt och ett autonomt perspektiv utvecklar de en tudelad professionell identitet, dels i relation till kollegorna, dels i relation till organisationen. Polisförbundet driver fackliga frågor för poliser och däribland professionaliseringsfrågor, som att polisarbete ska utföras av poliser. Förbundet har en stark ställning som representant för poliserna genom att de har mycket stor andel anslutna till sin organisation. 95 procent av poliserna är medlemmar i Polisförbundet.¹¹¹ Förbundet har en egen tidning, *Polistidningen*, som ges ut parallellt med Polisens *Svensk Polis*.¹¹² Förbundets ordförande menar att Rikspolisstyrelsens förslag 2013 om en ökning av civilanställda inom Polisen ”på osakliga grunder presenterar en odefinierad yrkesgrupp som ges rätt att använda tvångsmedel”.¹¹³ Den frågan förs dock som en kamp inte bara mot styrande aktörer, utan även mot ett annat TCO-förbund, Fackförbundet ST¹¹⁴ som organiserar statstjänstemän generellt. De pekar bland annat på att samarbetet i praktiken fungerar utmärkt och lyfter fram argument som: ”Man kan fundera över vad Polisförbundets medlemmar tycker om att förbundet kränker deras arbetskamrater.”¹¹⁵

Såsom fackförbund driver Polisförbundet frågor om lön och arbetsmiljö. En tredjedel av poliserna, jämfört med cirka var tionde bland förvärvsarbetande generellt, upplevde 2015 att de inte hade möjlighet att framföra kritik eller synpunkter till ledningen utan rädsla för repressalier. Kritiska synpunkter om arbetsmetoder och målen för verksamheten ansågs av en klar majoritet kunna diskuteras med kollegor, men i relation till chefer såg

¹¹⁰ Lauritz & Hansson 2013.

¹¹¹ www.polisforbundet.se

¹¹² 2014 sade 500 poliser upp sin prenumeration på *Svensk Polis* i protest mot låga löner med motivet ”frigör hellre medel till löner”. *Polistidningen* 2014.

¹¹³ Polisförbundet 2013.

¹¹⁴ Fackförbundet ST ersatte genom namnbyte 1 januari 2004 det tidigare Statstjänstemannaförbundet.

¹¹⁵ I Fackförbundet ST:s publikation *Publikt* finns flera texter om civila utredare inom polisen. Här framkommer också kritik mot Polisförbundets försök att hålla arbetsområdet avgränsat till poliser. Se t.ex. Dahlin 2009 där citatet hämtats och länkar vidare därifrån.

man allt större svårigheter att lyfta sådana frågor ju högre chefer som är involverade.¹¹⁶

Frågor om polisutbildningen har alltid engagerat fackförbundet. När den borgerliga regeringen i budgetproposition 2006 lyfte fram möjligheten att förkorta polisutbildningen för att snabbt nå målet om 20 000 poliser reagerade Polisförbundet starkt. De risker man såg med en kortare utbildning var att det skulle bli mindre utrymme för ”mjukare ämnen, etik och reflektion”, men också att yrkets status skulle sjunka.¹¹⁷ Så länge utbildningen styrs av den egna organisationen finns också en risk för styrning, menar förbundet och syftar på en styrning som begränsar vilka källor och kunskaper som är möjliga i utbildningen. Som ett exempel på sådan styrning lyfte man fram att rikspolischefen 2007 stoppat användningen av en specifik bok i utbildningen, en bok skriven av en polis som disputerat.¹¹⁸

2006 gjorde Polisförbundet gemensam sak med Lärarförbundet och Vårdförbundet i ett seminarium om ”professioner i medborgarnas tjänst” under Almedalsveckan. Lärarförbundet och Polisförbundet gjorde då också forskningen till en tydlig professionsfråga och Polisförbundets ordförande sade: ”Vi äger inte vår yrkesroll eftersom vi själva inte får forska kring grunderna i polisarbetet.”¹¹⁹ Året därpå ordnade förbundet ett seminarium om polisforskning. Vid detta menade den inbjudne rikspolischefen att forskning kunde bedrivas inom många olika discipliner, medan förbundet drev frågan om forskning i direkt koppling till polisens verksamhet som garant för både utbildningens akademisering och polisarbetets kvalitetssäkring.¹²⁰ Yrkesförbundets strävan kan därför på flera sätt ses som en professionaliseringskamp, men sista ordet i frågan ligger hos staten, politikerna och polisorganisationen.

116 Exquiro Market Research 2015; *Polistidningen* 2015.

117 *Polistidningen* 2006b.

118 Boken var en förenklad omarbetning av en doktorsavhandling skriven av en polis och i *Polistidningen* 2007b lyfter förbundet fram problemet framför allt som ett problem med att en polis som disputerat inte respekteras av myndighetens företrädare, vilket skadar möjligheterna att utveckla polisforskning.

119 *Polistidningen* 2006a.

120 *Polistidningen* 2007a.

Polisvetenskap

Den polisiära världen skiljer sig från den akademiska och kommer alltid att göra det. Polisens uppgift är handfast, för att inte säga handgriplig. Den syftar till att ingripa och påverka konkreta och specifika situationer. Den akademiska världen handlar å andra sidan om att förstå och förklara.¹²¹

1991 utnämndes Leif G. W. Persson till Sveriges första professor i polisforskning med uppgift att leda en forskningsavdelning vid Rikspolisstyrelsen. Dock kom denna avdelning inte att etableras så som det var tänkt. Senare riktades stark kritik mot Persson. Även om hans djupa kunskap om polisverksamhet inte ifrågasattes, möttes hans vetenskapliga och akademiska meriter med mycket kritik.¹²² Konstruktionen att placera en professur på en statlig myndighet kritiserades från både akademiker och högre tjänstemän inom polisen. Från akademiskt håll menade man att det inte går att bedriva kritisk forskning som anställd i en myndighet, och att det blir andra krav för en sådan professur än de gängse i vetenskapssamhället. Från polisen menade man att det fanns risker med att en forskare skulle komma in i polisarbetet: han var ju inte polis, och det skulle kunna störa arbetet.

Under senare år har den svenska polisen delvis tagit upp den internationella frågan om "evidensbaserat polisarbete", men det har ännu inte satt några tydligare spår i verksamhet, policy, forskning eller debatt.¹²³ Den svenska forskning som bedrivits om och relaterats till polisens verksamhet har skett inom olika discipliner, inte sällan av personer med bakgrund som poliser. En del satsningar har gjorts från polisutbildningarna genom att finansiera forskarstudier för personer i den egna organisationen, dvs. antingen polisanställda eller anställda vid polisutbildningarna. Rikspolisstyrelsen har riktat kritik mot en del av den forskning som bedrivits, medan

121 Olsson 2013, s. 83. Citatet är hämtat från inledningen av ett kapitel om att förena den polisära och akademiska världen, skrivet av en lärare inom polisutbildningen som har sin kunskapsbas i praktiskt polisarbete.

122 Utsagorna från DN återges i *Polistidningen* 2007a.

123 2014 publicerades en rapport utifrån ett uppdrag från Polisen i Västra Götaland som mynnade ut i rekommendationer om evidensbaserat utredningsarbete, se Björk 2014.

Polisförbundet betonat forskningens betydelse och lämnat utrymme för presentationer av forskning och studentuppsatser i sin tidning.¹²⁴

2007 anordnades den första nordiska polisforskningskonferensen i Växjö, i anslutning till polisutbildningen. Ett nordiskt nätverk för polisforskning skapades och ett månatligt nyhetsbrev började ges ut.¹²⁵ Utifrån de lärosäten som bedriver polisutbildning har ett nätverk i polisforskning bildats. Linné-universitetet har intagit en frontposition i strävan efter att etablera ämnet polisvetenskap i Sverige. Därifrån har doktorandkurser i polisvetenskap initierats och drivits och man har betonat polisvetenskapen när egna anställda disputerat. 2014 startades tidskriften *Nordisk politiforskning* i samarbete mellan Linnéuniversitetet, Umeå universitet, danska polismyndigheter och Politihøgskolen i Oslo, som är ägare av tidskriften. I tidskriftens första nummer diskuteras situationen för nordisk polisforskning och det påpekas att det i huvudsak är i Norge och Sverige som forskningen bedrivs, men det finns många hot mot utvecklingen. Bland dem märks den nära kopplingen till polisorganisationens ledning och styrning, riskerna med att hindras göra observationsstudier och att ett växande fokus på "what works" kan komma att leda bort forskare från möjligheten att ställa grundläggande frågor om relationen mellan polisen och samhället.¹²⁶

Det finns således en strävan efter etablering av polisvetenskap som akademisk disciplin, dels från lärosäten, dels från yrkesorganisationen, Polisförbundet. Ämnet har börjat formeras på nordisk basis genom konferenser, tidskrift och forskarutbildningskurser, men Rikspolisstyrelsen har förhållit sig avvaktande, om än vagt positiv.¹²⁷ Och från politiskt håll har responsen inte heller varit tydlig. Utredningen 2008 om den framtida polisutbildningen

124 En särskilt laddad debatt har följt på Stefan Holgerssons avhandling i informationssystem-utveckling 2005: *Yrke: Polis – yrkeskunskap, motivation, IT-system och andra förutsättningar för polisarbete*. Även Holgerssons senare studier har mött kritik inom polisorganisationen, och Polisförbundet har drivit frågan om organisationens sätt att bemöta dels den kunskap som kommit fram, dels Holgersson som person. Holgersson har både utbildning och praktik som polis. Se t.ex. *Polistidningen* 2012.

125 Redaktören Rolf Granér var lektor vid polisutbildningen och har disputerat på en avhandling om polisens yrkeskultur, Granér 2004. Nyhetsbrevet skickas ut till prenumeranter.

126 Holmberg 2014.

127 Se t.ex. enkätsvar i SOU 2004:18 där Rikspolisstyrelsen uttalade "Myndigheten menar att det på sikt på grundval av polisforskningen bör utvecklas ett vetenskapligt ämne, som skulle kunna benämnas polisvetenskap eller polisiärt arbete och att detta är viktigt för utvecklingen av polisverksamheten", s. 201, men också argumenterade för att forskningsförsörjningen kunde ske genom BRÅ:s verksamhet om den utvecklades.

tog upp behovet av polisforskning för att skapa en bas för polisutbildningen som högskoleutbildning, bland annat utifrån argumentet att Sverige saknar den forskningsförankring som finns i många andra länder. I utredningen definieras polisforskning brett: ”Det kan omfatta flera olika typer av forskning inom flera olika vetenskapliga discipliner.”¹²⁸

Frågan om polisarbetets vetenskapliga grund diskuteras men något tydligt ställningstagande har inte gjorts, ämnet ”polisvetenskap” har inte fått bekräftelse som vetenskaplig disciplin och de krafter som verkar i diskussionen har ingen enhetlig bild av ämnets fokus och innehåll. Yrkesgruppens kognitiva bas kvarstår därmed i stor utsträckning som erfarenhetsbaserad och traderad i det kollegiala samarbetet. Den centrala frågan som diskuteras, utöver frågan om ämnet i sig, är om forskningsförankringen av polisers praktik och profession ska inbegripa även polisens roll i samhället och polisarbetets konsekvenser eller enbart frågor om hur arbetet utförs och bör utföras på bästa sätt.

Professionalisering av polisen?

Polisers självbild ligger tydligt i linje med Lipskys beskrivningar av gränsbyråkrater.¹²⁹ De har också en stark medvetenhet om att de befinner sig mellan medborgarna och myndigheten och positionerar sig i relation till de båda. Inom yrkesgruppen finns en hierarki som inte givet är densamma som den byråkratiska och formella hierarkin, utan som baseras på senioritet, dvs. erfarenhet i polisyrket.¹³⁰ Poliser socialiseras in i sin yrkesroll i huvudsak genom det praktiska arbetet och kollegorna de verkar tillsammans med där. Det finns strikta regleringar och styrningen är tydlig, ändå finns en parallell process i praktiken inom yrkesgruppen. Poliser betraktar sitt arbete såsom att det styrs av ”verkligheten”, dvs. i mötet med människor i samhället, medan polisorganisationen och staten strävar efter att styra polisernas praktik.¹³¹ Det finns spänningar och motsättningar på alla nivåer i organisa-

¹²⁸ SOU 2008:39, s. 146.

¹²⁹ Lipsky 2010.

¹³⁰ Ekman 1999, s. 168, beskriver det så här: ”Polispraktiken utmärks av normer om autonomi, pålitlighet, att ’ställa upp’, hierarki (här en tydlig senioritet), och normer om hur poliser ska förhålla sig till medborgare. Detta är de normer som poliser i huvudsak följer i sitt vardagliga arbete.”

¹³¹ Se t.ex. Ekman 1999.

tionen, där underordnade misstror överordnades förståelse för praktiken och överordnade misstror underordnades utövande av praktiken.¹³²

Polisen är en strikt styrd yrkesgrupp. Förutsättningarna för deras professionella utveckling ligger i stor utsträckning i händerna på staten och dess förlängning i polisorganisationen. Ändå finns en stark strävan hos polisen att upprätthålla en autonomi som innebär att få agera utifrån sin kunskap i specifika situationer i mötet med medborgarna. Man skulle kunna hävda att autonomi för polisen i det konkreta polisarbetet skapar en erfarenhetsbaserad och intuitiv förmåga att improvisera. Det skapar en expertis som också definierar yrkesgruppen i relation till andra. Det är ingen annan grupp som äger den kunskapen.¹³³

I polisens verksamhet blir konflikten extra tydlig mellan å ena sidan organisationens formalisering, mål- och resultatstyrning etc., och å andra sidan färdighetskunskaperna, autonomi, jurisdiktionen och förmågan att improvisera i det konkreta arbetet. I och med att polisverksamhet innebär att agera i emotionellt laddade situationer och ibland också får mycket uppmärksamhet från media och allmänhet kommer ljuset i högre utsträckning på poliser än på många andra yrkesgrupper.¹³⁴ Förmågan att bedöma och hantera situationer utvecklas genom erfarenhetsbaserad kunskap och skapar uttalanden som ”Vi äldre poliser har tryggheten i oss och arbetar därför ensamma”¹³⁵.

Slutdiskussion

I detta kapitel har utvecklingen beskrivits för tre professioner från tre olika generationer inom den sociala regleringens fält: den klassiska professionen jurist, välfärdsprofessionen socionom och preprofessionen polis. I utvecklingen kan vi för alla tre professionerna se tendenser till en ökad

¹³² Jämför Lipsky 2010.

¹³³ Jämför Alexius, Furusten & Werr (2012) som definierar expert som en som har förmågan att improvisera, vilket övertygar omvärlden. Expertens bakgrund, attityd och kroppsliga uttryck blir markörer för expertisen, vilket i relation till poliserna främst manifesteras i uniform, kroppshållning etc. Enligt författarna drivs experten att utvecklas genom en spänning mellan magkänsla och formalisering som går bortom modeller för kvalitetssäkring.

¹³⁴ Wennström (2014) beskriver utredningen av mordet på Olof Palme som ett klassiskt exempel på en sådan krock där länspolismästare Hans Holmér, ”skrivbordsmänniskan” som Wennström skriver, representerade organisationens byråkrati, men ledde det operativa arbetet.

¹³⁵ Ekman 1999, s. 91.

professionalisering. Arbetsuppgifterna preciseras, expertisen i arbetet styrks genom arbetsdelning och ökad vetenskapligt baserad kunskap. Trots det dominerar bilden av en ökad marknadisering och en ökad byråkratisering med administrativ styrning som förhindrar att praktiken styrs av professionerna. Professionerna på den sociala regleringens fält är starkt organisationsberoende och organisationerna är i sin tur mycket starkt präglade av byråkratiska styrformer med strikt statlig kontroll. Den relativa professionalisering som kan skönjas för professionerna på detta fält skuggas av den ökade administrativa bördan, ökade kontroll- och redovisningskrav och problematisk arbetsmiljö. Fältets organisationer möjliggör inte det professionella arbetet. Brante med flera har visat att professionella generellt menar att den ekonomiska styrningen av deras praktik har ökat. Särskilt tydligt är det bland de offentligt anställda. De menar också i högre utsträckning än de privatanställda att den byråkratiska och politiska styrningen ökat.¹³⁶ I studien framgår också att poliserna är en av de yrkesgrupper som menar att den ekonomiska styrningen i mycket stor utsträckning haft negativ påverkan på arbetets kvalitet. Jämte lärare är poliser också den grupp som tydligast ser att besparingar i deras verksamheter begränsar deras möjligheter att utföra sitt arbete.¹³⁷

Marknadens inflytande tar sig liknande uttryck för de tre grupperna. För juristernas del handlar det om att det är andra typer av juristarbete som är mer populära än de inom den offentliga sektorns myndigheter och domstolar. Inom den privata sektorn och företagen finns bättre utvecklings- och karriärmöjligheter för jurister och även möjlighet till högre lön. För socionomerna har marknadens inflytande också inverkan på möjliga anställningar, som exempel kan nämnas att antalet privata arbetsgivare och bemanningsföretag ökat kraftigt. För poliserna finns inte egentliga alternativa arbetsplatser till den statliga polisorganisationen, men de privata ordningsvakterna har tagit över en del arbetsuppgifter från polisen och den arbetsdelning som skett lämnar trots allt möjligheter för andra yrkesroller, om än inte som just polis. Marknadens ökande inflytande har gjort att de yrkesroller som erbjuds på den sociala regleringens fält inte är starka i konkurrensen.

Medan juristerna och socionomerna har alternativa arbetsområden,

¹³⁶ Brante et al. 2015.

¹³⁷ Brante et al. 2015, s. 180ff.

inom såväl den sociala regleringens fält som inom andra fält, är poliserna enbart knutna till detta fält. Poliserna har en stark och enad facklig organisation som inte bara driver frågor om arbetsmiljö och lön utan också om professionsutveckling. De har ännu inte fått igenom sina krav på högskoleutbildning och forskning, eller på ökad autonomi i arbetet, men de fortsätter föra kampen. I det är de mer samlade och tydligare än socionomerna och juristerna på detta fält. Ändå, trots att det finns en samlad facklig organisation som driver frågorna om utbildning och forskning, och det finns stöd i åtminstone vissa statliga organ, är idén om den högskoleutbildade, autonoma polisen med omfattande diskretion fortfarande just en idé. Polisutbildningen har förlängts, den har placerats allt närmare högskolemiljöerna och ämnet polisiärt arbete har etablerats på högskolorna. Men det är fortfarande Polisen, organisationen som anställer poliser, som styr och beställer utbildningen. Frågan är hur pass nära en professionalisering polisen är? Är polis, jämte militär, de yrkesgrupper som det är rimligt att anta att staten in i det längsta vill ha under sin kontroll?

Alla de tre yrkesgrupperna som diskuterats här på den sociala regleringens fält har idag mer av den traditionella ämbetsmannens karaktäristika än vad de framstår som professioner. För socionomerna finns en hel del forskningsstöd för deras praktik, men det finns också en stark statlig kunskapsstyrning. Åklagarna och poliserna har ett avsevärt svagare forskningsstöd för sin verksamhet. De professionaliseringsprocesser som trots allt kan skönjas på fältet handlar ändå snarare om ”kompetensutveckling” i den mening som Valerie Fournier beskrivit det, där ”kompetens” är något som arbetsgivaren och organisationen betraktar som goda meriter i arbetet.¹³⁸ I ett fält med starkt organisationsberoende professioner har den organisationsstyrda kompetensen högre värde än den autonoma professionaliteten.

Referenser

- Alexius, Susanna; Furusten, Staffan & Werr, Andreas (2012). *Expertsamhällets organisering: Okunskapens triumf?* Lund: Studentlitteratur.
- Anell, Stefan (2012). *Vilka sökande antas till och påbörjar polisutbildningen? En demografisk beskrivning av 1429 sökande till polisutbildningen hösten 2008*. En rapport från projektet Longitudinell validering av polisurvalet. Rapport nr 2. Stockholm: Rekryteringsmyndigheten.

¹³⁸ Fournier 1999.

- Beck, Ulrich (2000). *Risksamhället: På väg mot en annan modernitet*. Göteborg: Daidalos.
- Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2007). "Att studera rörliga mål: om villkoren för evidens och kunskapsproduktion i socialt arbete". *Socionomens forsknings-supplement* 27 (19), s. 4–16.
- Björk, Michael (2014). *Polisens brottsutredningar. Problem, förklaringar, utvägar*. Göteborg: Göteborgs universitet, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, och Polismyndigheten i Västra Götaland.
- Bohlin, Ingemar & Sager, Morten (2011). "Inledning. Evidensbaserad praktik i praktiken". I: Bohlin, Ingemar & Sager, Morten (red.) *Evidensens många ansikten: Evidensbaserad praktik i praktiken*. Lund: Arkiv.
- Brante, Thomas; Johnsson, Eva; Olofsson, Gunnar & Svensson, Lennart G. (2015). *Professionerna i kunskapssamhället: En jämförande studie av svenska professioner*. Stockholm: Liber.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (1999). *Svensk polis i förändring. En granskning av närpolisreformen*. Juli 1999. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2014a). *Utvecklingen för åtalsunderlåtelse under 2000-talet*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå, Brottsförebyggande rådet (2014b). *Varför gav fler poliser inte ökad person-uppklaring?* Slutrapport i uppdraget "Satsningen på fler poliser". Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Dahlin, Ann (2009). "Poliser nobbar civila utredare". I: Fackförbundet ST. *Publikt*. <https://www.publikt.se/artikel/poliser-nobbar-civila-utredare-10662>, hämtad 181008.
- Ds 1996:11. *Rekrytering och grundutbildning av poliser*.
- Dir. 2015:29. *En förändrad polisutbildning*.
- Doyle, Maria; Frogner, Louise & Andershed, Henrik (2015). *Tryggare kan ingen vara?: människors trygghet i närvaro av poliser, ordningsvakter och polisvolontärer*. Stockholm: Rikspolischefens kansli, Polismyndigheten.
- Eckerberg, Dag (2003). "Rättssäkerheten urholkas". I: Fackförbundet ST. *Publikt*. <https://www.publikt.se/artikel/rattssakerheten-urholkas-2972>, hämtad 181008.
- Ekman, Gunnar (1999). *Från text till batong: Om poliser, busar och svennar*. Stockholm. Handelshögskolan.
- Ekström, Emma & Eksten, Anna (2010). *Volontärer inom polisen: Analys och rekommendationer*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013 om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer.
- Evetts, Julia (2010). "Reconnecting professional occupations with professional organizations: Risks and opportunities". I: Svensson, Lennart G. & Evetts, Julia (red.) *Sociology of professions: Continental and Anglo-Saxon traditions*. Göteborg: Daidalos.

- Exquiro Market Research (2015). "Undersökning bland poliser". Webbpublikation. <http://mb.cision.com/Public/3278/9302594/96ab96d866beb36c.pdf>, hämtad 181008.
- Fekjær, Silje Bringsrud; Petersson, Otto & Thomassen, Gunnar (2014). "From legalist to Dirty Harry: Police recruits' attitudes towards non-legalistic police practice". *European Journal of Criminology* 11 (6), s. 745-759.
- Fournier, Valerie (1999). "The appeal to 'professionalism' as a disciplinary mechanism". *The Sociological Review* August, s. 280-307.
- Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders (2014). *Administrationssamhället*. 1:a uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.
- Garland, David (2001). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Granér, Rolf (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Lund: Lunds universitet.
- Hasenfeld, Yeheskel (red.) (2010). *Human services as complex organizations*. Los Angeles: Sage.
- Heckscher, Sten (1992). "Fler i fängelse och längre straff – trendbrott i svensk kriminalpolitik?". *Svensk Juristtidning*, s. 121ff.
- Holgersson, Stefan (2005). *Yrke: polis: yrkeskunskap, motivation, IT-system och andra förutsättningar för polisarbete*. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, Stefan & Knutsson, Johannes (2012). *Vad gör egentligen polisen?* Rapport. Linköping: Linköpings universitet, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.
- Holmberg, Lars (2014). "Nordisk politiforskning – utfordringer og muligheder". *Nordisk politiforskning* 1 (1), s. 24-40.
- Hylland Eriksen, Thomas (2006). "Innledning. Tryggheten og dens motstandere." I: Eriksen, Thomas Hylland (red.) *Trygghet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Högskoleverket (2003). *Socialt arbete – en nationell genomlysning av ämnet*. Rapport 2003:16R. Stockholm: Högskoleverket.
- Johansson, Staffan; Dellgran, Peter & Höjer, Staffan (red.) (2015). *Människobehandlande organisationer: Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Jusek (2010). *Jurist – utbildning, arbete och lön*. Stockholm: Jusek.
- Jusek (2013). *Juseks arbetsmarknadsundersökning*. Stockholm: Jusek.
- Jusek (2014). *Säkra kompetensförsörjningen i offentlig sektor*. Statistik. Stockholm: Jusek.
- Justitiedepartementet (2012). "Uppdrag till Rikspolisstyrelsen att utveckla polisens grundutbildning och att redovisa behovet av att personer med en annan utbildning än polisutbildning ska få utföra polisiära arbetsuppgifter som omfattar sådana uppgifter som idag endast får utföras av polisman." 121214.
- Kairos Future (2013). *Framtidens polis. En studie av Kairos Future på uppdrag av Polisförbundet om vad som krävs för en polis i världsklass till 2030*. Rapport.

- http://www.polisforbundet.se/om_oss/Rapport_Framtidens_Polis_2030.pdf, hämtad 20150408.
- Kriminalvården (2007). "Bättre ut". *Kriminalvårdens vision och värdegrund*. Norrköping: Kriminalvården.
- Landström, Lena (2005.) "Åklagarrollen". I: *Brottsoffer – ansvar och konsekvenser. Ett viktimologiskt forskningsseminarium i Umeå den 22 november 2005*. Umeå: Umeå universitet, Juridiska institutionen.
- Landström, Lena (2011). *Åklagaren som grindvakt: En rättsvetenskaplig studie av åklagarens befogenheter vid utredning och åtal av brott*. Umeå: Iustus Förlag AB.
- Lagen (1974:191) om bevakningsföretag.
- Lag (1980:578) om ordningsvakter m.m.
- Lag (2013:1146) om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).
- Lauritz, Lars Erik & Hansson, Jonas (2013). "Lära är livet – att vara polis i en föränderlig värld". I: Eklund, Niklas & Landström, Lena (red.) *Polisen – verksamhet och arbete*. Malmö: Liber.
- Linder, Christofer (2016). *Objektivitet, självständighet och Quickhet. En uppsats om förtroendet för åklagarrollen och åklagarprofessionen*. Examensarbete. Lund: Lunds universitet, Juridiska fakulteten.
- Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Migrationsverket (2018). *Beviljade uppehållstillstånd 1980–2017*. Tabell.
- Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten (2001). Stockholm: Socialstyrelsen.
- Olsson, Johan (2013). "Från självskydd till akademisk teori – Att förena den polisiära och akademiska världen". I: Eklund, Niklas & Landström, Lena (red.) *Polisen – verksamhet och arbete*. Malmö: Liber.
- Oscar I (1840). *Om straff och straffanstalter*. Stockholm.
- Pappinen Hillert, Anna (2014). *Polisstudent i akademiska skriftspråksvärldar: En studie av polisstudenters kritiska förhållningssätt i deras självständiga arbeten*. Magisteruppsats. Växjö/Kalmar: Linnéuniversitetet.
- Pettersson, Ulla (2014). "När marknaden tar över: Om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen". I: Pettersson, Ulla (red.) *Tre decennier med socialtjänstlagen. Utopi, vision, verklighet*. Malmö: Gleerups.
- Polisförbundet, www.polisforbundet.se
- Polisförbundet (2013) *Rikspolisstyrelsens förslag om civila utredare strider mot rättssäkerheten*. Blogginlägg. <http://www.polisforbundet.se/blog/2013/02/28/rikspolisstyrelsens-forslag-om-civila-utredare-strider-mot-rattssakerheten/>, hämtad 170901.
- Polislag (1984:387).
- Polistidningen* (2006a). "Samtal om profession i Almedalen". 060823.
- Polistidningen* (2006b). "Ask vill inte låsa sig om polisutbildningen". 061030.
- Polistidningen* (2007a). "Polisforskning i kris". 070905.
- Polistidningen* (2007b). "RPS bannlyser kritisk forskning". 071206.

- Polistidningen* (2012). "RPS nobbade ny polisforskning". 120327.
- Polistidningen* (2014). "Säger upp Svensk Polis – för lönens skull". 140602.
- Polistidningen* (2015). "Bryt tystnadens destruktiva spiral". 150408.
- Power, Michael (1999). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Proposition 1981/82:41 om förundersökningsbegränsningar m.m.
- Proposition 1995/96:110. Riktlinjer för åklagarväsendets organisation.
- Proposition 2004/05:26. En ny åklagarorganisation.
- Rekryteringsmyndigheten (2019). *Polisrapport – antagningsprocess för sökande till polisutbildningen – skolstart VT-2019*. Pdf. Hämtad 190318.
- Riksåklagarens riktlinjer RÅR 2014:1.
- Rättegångsbalk (1942:740).
- Sahlin Lilja, Hanna (2018). "'Otrygghet' i politisk kommunikation – en begreppsliganalys och jämförelse av 1970- och 2010-talen". *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* 105 (2), s. 170–190.
- SCB (1996). *Tidigare folk- och bostadsräkningar 1960–1990 (FoB)*. <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-storlek-och-forandringar/tidigare-folk-och-bostadsrakningar-1960-1990-fob/>. Hämtad 170901.
- SCB (2017). *Universitet och högskolor. Studenter och examinerade på grundnivå och avancerad nivå 2015/16*. Serie UF20 - Universitet och högskolor. Grundutbildning. Stockholm: Statistiska centralbyrån. <https://www.scb.se/publikation/31684>. Hämtad 190318.
- Scott, W. Richard (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests and identities*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- SKL (2011). *Brukarmedverkan. Ett nytt sätt att arbeta*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SOSFS 2014:7. *Socialstyrelsens föreskrifter om behörighet att utföra vissa arbetsuppgifter i socialtjänstens barn- och ungdomsvård*.
- Socialstyrelsen (2003). *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2005). *Integration mellan forskning, utbildning och praktik ur ett brukarperspektiv*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2013). *Mot bättre vetande: Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS) och Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) 1992 till 2009*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialtjänstlagen (2001:453).
- SOU 1979:6. *Polisen, betänkande av 1975 års polisutredning*.
- SOU 1982:63. *Polislag – betänkande av 1981 års polisberedning*.
- SOU 1988:53. *Domarbanan – utbildning och meritvärdering*.
- SOU 1992:61. *Ett reformerat åklagarväsende*.
- SOU 1995:58 *Kompetens och kunskapsutveckling: om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten: delbetänkande Socialtjänstkommittén*.
- SOU 1995:86. *Dokumentation och socialtjänstregister*.

- SOU 2003:114. *Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m.*
- SOU 2004:18. *Brottsförebyggande kunskapsutveckling.*
- SOU 2006:100. *Ambition och ansvar. Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder.*
- SOU 2008:18. *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren.*
- SOU 2008:39. *Framtidens polisutbildning.*
- SOU 2011:35. *Bättre insatser vid missbruk och beroende.*
- SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis.*
- SOU 2014:19. *Yrkeskvalifikationsdirektivet. Ett samlat genomförande.*
- SOU 2015:29. *En förändrad polisutbildning.*
- SOU 2016:39. *Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning.*
- SOU 2018:38. *Styra och leda med tillit. Forskning och praktik.*
- Sundström, Eva (2013). "Polisen i förändring – om hälsa och ledarskap i en föränderlig organisation". I: Eklund, Niklas & Landström, Lena (red.) *Polisen – verksamhet och arbete*. Malmö: Liber.
- Svensson, Kerstin & Åström, Karsten (2013). "The field of social regulation: How the state creates a profession". *Professions & Professionalism* 3 (2), s. 1–13.
- Svensson, Kerstin & Åström, Karsten (2018). "Den sociala regleringens fält". I: Brante, Thomas; Svensson, Kerstin & Svensson, Lennart G. (red.) *Det professionella landskapets framväxt*, s. 209–260.
- Svensson, Kerstin (2016). "Tryggheten, samhället och professionerna". I: Dahlstrand, Karl (red.) *Festskrift till Karsten Åström*. Lund: Juristförlaget i Lund.
- Svensson, Kerstin (2017). "Frivilligt socialt arbete i det offentligas gränsland – gode män, övervakare, kontakt- och stödpersoner". I: Linde, Stig & Scaramuzzino, Roberto (red.) *Socialt arbete i civilsamhället: aktörer, former och funktioner*. Lund: Studentlitteratur.
- Tops, Dolf & Sunesson, Sune (red.) (2006a). *KUBAS: Erfarenheter från ett samarbetsprojekt mellan socialtjänsten i Helsingborg och Socialhögskolan i Lund/Campus Helsingborg*. Lund: Socialhögskolan.
- Tops, Dolf & Sunesson, Sune (red.) (2006b). *Att forska om och i praktiken*. Lund: Socialhögskolan.
- Träskman, Per Ole (2009). "Om åklagare och åtalspliktens utformning i de nordiska länderna". *Nordisk tidskrift för Kriminalvidenskab* 96 (2), s. 113–143.
- UHR (2019) *Söka antagningsstatistik*. Webb sida. <https://www.uhr.se/studier-och-antagning/Antagningsstatistik/soka-antagningsstatistik/> Hämtad 190318.
- Wennström, Bo (2014). *Svensk polis. Pusselbiten som inte passar in*. Stockholm: Jure.
- Wersäll, Fredrik (2014). "En offensiv Högsta domstol. Några reflektioner kring HD:s rättsbildning". *Svensk juristtidning* (1), s. 1–8.
- Åklagarförordning 2004:1265.
- Åklagarinstruktion 1964:739.