



RIKSREVISIONEN

RiR 2010:23

Polisens brottsförebyggande arbete

– har ambitionerna uppnåtts?

ISBN 978 91 7086 233 5

RiR 2010:23

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2010

Till regeringen
Justitiedepartementet

Datum: 2010-11-03
Dnr: 31-2009-1070

Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?

Riksrevisionen har granskat polisens brottsförebyggande arbete. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Rikspolisstyrelsen och Brottsförebyggande rådet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Brottsförebyggande rådet. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Helena Norman* har varit föredragande. Programansvarig *Tina J Nilsson*, revisionsdirektör *Eero Marttinen* och revisor *Emelie Juter* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Helena Norman

För kännedom:
Rikspolisstyrelsen
Polismyndigheterna
Brottsförebyggande rådet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	15
1.1 Motiv till granskning	16
1.2 Syfte och revisionsfrågor	16
1.3 Utgångspunkter för granskningen	17
1.4 Granskningens genomförande	23
2 Beskrivning av ansvariga aktörer och polisens lednings- och styrningsmodell	25
2.1 Ansvariga aktörer	25
2.2 Polisens underrättelsemodell (PUM)	26
2.3 Det operativa brottsförebyggande arbetet	31
3 Otydligt vad brottsförebyggande arbete är	35
3.1 Sammanfattande iakttagelser	35
3.2 Enhetlighet och tydlighet saknas i fråga om vad brottsförebyggande arbete är	35
3.3 Konsekvenser av otydligheten	38
4 Mål, prioriteringar och måluppfyllelse	39
4.1 Sammanfattande iakttagelser	39
4.2 Mål	40
4.3 Prioriteringar av det brottsförebyggande arbetet	45
4.4 Polisens övergripande måluppfyllelse	46
5 Planering och inriktning av brottsförebyggande insatser	51
5.1 Sammanfattande iakttagelser	51
5.2 Myndigheternas underlag för beslut om planlagda insatser och inriktning	52
5.3 De planlagda brottsförebyggande insatserna	56
5.4 Den dokumenterade insatsplaneringen	58
6 Genomförandet av brottsförebyggande insatser	65
6.1 Sammanfattande iakttagelser	65
6.2 Planerat och utfört brottsförebyggande arbete	66
6.3 Bristande genomslag för planlagda insatser i det operativa arbetet	70
6.4 Brottsförebyggande arbete i samverkan	74
6.5 Det operativa arbetet är inte tillräckligt kunskapsinriktat	79
7 Uppföljning av den brottsförebyggande verksamheten	85
7.1 Sammanfattande iakttagelser	85
7.2 Uppföljning och resultat av planlagda brottsförebyggande insatser	86
7.3 Uppföljning av den brottsförebyggande verksamhetens tider och kostnader	90

8	Kunskapsstödet till polisens brottsförebyggande arbete	93
8.1	Sammanfattande iakttagelser	94
8.2	Brottsförebyggande rådets uppdrag	95
8.3	Rikspolisstyrelsens uppdrag	96
8.4	Brottsförebyggande rådets kunskapsstöd till polisen	97
8.5	Anpassning och spridning av kunskap kan förbättras	105
9	Utbildning med koppling till polisens brottsförebyggande arbete	109
9.1	Sammanfattande iakttagelser	109
9.2	Utbildningsbehov finns som inte tillgodoses	110
9.3	Brottsförebyggande prioriteras inte i grundutbildningen	112
9.4	Vidareutbildning för poliser som arbetar brottsförebyggande och anställda inom KUT prioriteras inte	113
9.5	Brister i den långsiktiga planeringen för kompetensförsörjning och vidareutbildning	117
9.6	Förslag till ny grund- och vidareutbildning är under bearbetning	119
10	Slutsatser och rekommendationer	121
10.1	Slutsatser	121
10.2	Riksrevisionens rekommendationer	127
	Referenser	129
	Bilaga 1. Bedömningsgrund	135
	Bilaga 2. Metodbilaga	145
	Bilaga 3. Förteckning över urval av Brå-rapporter	153
	Bilaga 4. Rikspolisstyrelsens evidens- och erfarenhetsbaserade arbetsmetoder som anges i PUM-A	157

Sammanfattning

Sammanfattande bedömning

Under 2000-talet har betydande satsningar gjorts på att få till stånd ett planlagt brottsförebyggande arbete. Polisen planerar numera sådan verksamhet för ungefär 5 miljarder kronor per år. Regeringen och polisen har under senare år tagit vissa initiativ till förbättringar. Bland annat har en styrningsmodell införts som syftar till att stödja ett problemorienterat och kunskapsinriktat arbetssätt inom polisen. Åtgärder har också vidtagits för att förbättra utvärderingskompetensen inom polisen.

Den sammantagna bilden av Riksrevisionens granskning är dock att det finns en stor förbättringspotential i polisens brottsförebyggande arbete. Mycket arbete återstår för att det ska fungera väl och i enlighet med statsmakternas intentioner. Granskningen visar att polisen har genomfört en betydligt mindre del av det planlagda brottsförebyggande arbetet än avsett, och för det som har utförts är effekten oklar. Polisen lever inte heller upp till kraven på ett problemorienterat och kunskapsbaserat arbetssätt.

En viktig förklaring till bristerna i det brottsförebyggande arbetet är att det finns relativt lite kunskap om vilka arbetsmetoder som är effektiva. Bra problemanalyser saknas även många gånger i underrättelserapporter och planlagda insatser. Inom polisen saknas också ofta grundläggande information om hur det brottsförebyggande arbetet genomförs, hur mycket tid och kostnader som läggs ned på det och vilket resultat arbetet får. Därutöver behövs mer kompetensstöd. Exempelvis är utbildningen i brottsförebyggande arbete otillräcklig. Riksrevisionens bedömning är att dessa brister framför allt beror på en svag styrning på alla nivåer, från regeringen och Rikspolisstyrelsen till den operativa ledningen inom polismyndigheterna samt ett svagt stöd från Brå.

Granskningens syfte och motiv

Syftet med granskningen har varit att ta reda på om polisens planlagda brottsförebyggande arbete fungerar väl. Detta har bedömts utifrån riksdagens och regeringens uttalanden om hur polisen bör arbeta för att nå det övergripande målet om att minska brottsligheten. Det som genomgående framhålls i riksdagens och regeringens uttalanden är att polisens brottsförebyggande arbete ska vara *planlagt, proaktivt och problemorienterat*, ske i *samverkan* med andra samhällsaktörer samt vara *kunskapsbaserat* på så sätt att det ska bygga på underrättelser och kunskap om vilka åtgärder som är effektiva.

Motivet för granskningen har varit flera indikationer på brister i polisens brottsförebyggande arbete. Exempelvis har polisen satsat mycket resurser på brottsförebyggande arbete utan att det funnits tillräckligt med kunskap om vad som fungerar och utan att målen om minskad brottslighet synes ha uppnåtts. Indikationer har dessutom funnits på att det brottsförebyggande arbetet inte genomförs i den omfattning och på det sätt som planerats.

Att det brottsförebyggande arbetet fungerar väl är av stor vikt, både med tanke på de stora fysiska och psykiska skador som brottslighet ofta medför och med tanke på att de brottsförebyggande insatserna kostar mycket pengar och upptar många polisers arbetstid.

Granskningens resultat

Granskningen har resulterat i följande centrala slutsatser och iakttagelser.

Brister i den övergripande styrningen

Den övergripande styrningen av det brottsförebyggande arbetet från regeringens och Rikspolisstyrelsens sida har inte fungerat väl. Regeringen har inte gett polisen tillräckligt goda förutsättningar i form av mål som är fastställda för en längre period och är specifika, mätbara, relevanta och tidssatta. De senaste åren har regeringen varje år ändrat målen för det brottsförebyggande arbetet.

Regeringens mål om 20 000 nya poliser i kombination med målet om en mer synlig polis begränsar dessutom enligt Riksrevisionen polisens möjligheter att välja de bästa vägarna att uppnå de övergripande målen. Rikspolisstyrelsen styr bland annat polismyndigheterna genom att ange ett antal nationellt prioriterade områden och perspektiv. De mål som sätts för det brottsförebyggande arbetet är inte tydliga och i allt mindre grad mätbara. Det är också oklart vilka av de nationella prioriteringarna som avser brottsförebyggande arbete.

Regeringen har inte tydliggjort i vilken grad polisen ska arbeta planlagt brottsförebyggande i förhållande till övriga kärnverksamheter. Regeringen har inte heller ställt krav på Rikspolisstyrelsen att ta ställning i viktiga strategiska frågor eller gett Brå tillräckliga uppdrag med direkt betydelse för polisens brottsförebyggande arbete.

Den svaga styrningen har enligt Riksrevisionens bedömning bland annat lett till att betydligt mindre brottsförebyggande arbete utförs än planerat.

Tydlighet och strategiska beslut saknas i viktiga frågor

Inom polisen finns en otydlighet och oenhetlighet om vad brottsförebyggande arbete är samt vilket brottsförebyggande arbete som ska genomföras, var och av vem. Otydligheten gäller även polisens uppgift och ansvar i samverkan. Strategiskt viktiga frågor som inte har klargjorts är i vilken utsträckning polisen ska arbeta planlagt brottsförebyggande i förhållande till händelsestyrda uppdrag (framför allt av prioritetsgrad 3), vilken prioritet brottsförebyggande arbete ska ha i utbildningen, vilken typ av kunskap som det brottsförebyggande arbetet ska bygga på samt vad som ska styras centralt respektive lokalt. Avsaknaden av tydliga och sinsemellan överensstämmande ställningstaganden i viktiga strategiska frågor beror på bristande ledning och styrning av polisens brottsförebyggande arbete.

Viktig information saknas om brottsförebyggande arbete

Det saknas grundläggande information om vilket brottsförebyggande arbete som polisen genomför, hur det genomförs och vilka som utför det. Detta trots att polisen de senaste åren har planerat att lägga omkring 6 miljarder kronor per år på den brottsförebyggande verksamhetsgrenen (varav 5 miljarder på planlagd verksamhet och 1 miljard på händelsestyrd). Det saknas också tillförlitlig information om hur mycket tid som läggs ned på brottsförebyggande arbete av olika slag och om resultatet av det brottsförebyggande arbetet, både lokalt och nationellt. Detta beror på brister i dokumentation, uppföljning och tidsredovisning. Även otydligheten i vad brottsförebyggande arbete är kan bidra till svårigheten att ta fram relevant information. Konsekvensen av detta är att det blir svårt att styra, stödja och förbättra det brottsförebyggande arbetet. Det finns därmed en risk att polisen inte inriktar verksamheten på ett bra sätt, så att rätt saker görs på rätt sätt och i rätt omfattning.

Polisens underrättelsemodell (PUM) fungerar inte fullt ut i praktiken

I stort sett alla de cirka 9 000 poliserna i yttre tjänst berörs i varierande grad av polisens satsning på att arbeta med planlagda brottsförebyggande insatser. Vid planering, genomförande och uppföljning av insatserna har Polisens underrättelsemodell (PUM) fått en central roll. PUM är dock inte fullt ut införd i polismyndigheterna. Det visar sig i brister i planeringsprocessen, framför allt i avsaknaden av problemorienterade analyser i underrättelserapporterna, avsaknaden av problemprecisering i insatserna samt i avsaknaden av viktig information i insatsuppföljningarna.

En konsekvens av bristerna i planeringsprocessen är att insatserna vanligen är allmänt hållna och inriktas mot traditionella arbetsätt inom polisen som fotpatrullering, synlighet, olika alkoholinsatser och trafikkontroller.

En stor del av det planerade brottsförebyggande arbetet utförs inte

Polismyndigheterna har planerat att genomföra betydligt mer planlagt brottsförebyggande arbete än vad som faktiskt har utförts. Baserat på de uppgifter som framkommit i granskningen bedömer Riksrevisionen att endast hälften av den avsatta tiden för det planlagda brottsförebyggande arbetet har utnyttjats.

Akuta händelser ska prioriteras, men det händelsestyrda arbetet tar betydligt mer tid än polisen bedömt i den övergripande tidsplaneringen. Det planlagda arbetet får anpassas efter den händelsestyrda verksamheten, och det finns risk att många planlagda insatser avbryts trots att det inte är nödvändigt. Huruvida planlagda insatser ska avbrytas av händelsestyrda uppdrag av framför allt prioritet 3 – vilka utgör cirka 60 procent av alla händelsestyrda uppdrag – varierar inom och mellan polismyndigheterna.

Det finns dessutom en tradition inom polisen att fokusera på ingripanden och utredningsarbete. I vilken utsträckning polisen ska arbeta med planlagt brottsförebyggande i relation till övriga kärnverksamheter är inte klarlagt. Majoriteten av de nationella och lokala målen sätts dessutom inom utredning och lagföring. Betydligt färre mål rör den brottsförebyggande verksamheten.

Allt detta påverkar möjligheterna att bedriva ett planlagt brottsförebyggande arbete.

Polisen arbetar inte tillräckligt problemorienterat och kunskapsinriktat

Polisen ska arbeta problemorienterat och kunskapsinriktat, vilket inte sker i tillräcklig omfattning. Granskningen ger flera exempel på det. Problemprecisering saknas i mer än hälften av polisens insatser. Därtill är kriminalunderrättelsernas analyser sällan systematiska. I analyserna beaktas inte heller de faktorer som är grundläggande för ett problemorienterat polisarbete. Detta tillsammans med en bristfällig utbildning indikerar att tillräcklig analytisk kompetens saknas inom polisen.

Det saknas ett strukturerat utbyte av erfarenhet, kunskap och information inom polisorganisationen. Det finns brister i dokumentation och uppföljning av det brottsförebyggande arbetet, vilket blir särskilt problematiskt när nya arbetsätt ska prövas. Av intervjuerna framgår att polisen inte har tagit till sig de evidens- och erfarenhetsbaserade metoder som Rikspolisstyrelsen förespråkar.

Brister i utbildningen inom det brottsförebyggande området och en tradition att arbeta på ett visst sätt påverkar möjligheterna att arbeta kunskapsbaserat och problemorienterat. Konsekvensen av detta blir att polisen fortsätter att arbeta traditionellt.

Kunskapsstödet från Brå är otillräckligt

En av Brås viktiga uppgifter är att se till att det finns användbar kunskap inom rättsväsendets myndigheter samt att ge underlag för regeringens och myndigheternas styrning.

En viktig kunskap för polisen är vilka polisiära åtgärder som är effektiva. Brå har dock gjort få utvärderingar som bidrar med kunskap om vilka brottsförebyggande åtgärder som har effekt på brottsligheten. Det saknas också sammanställningar av internationell forskning för många brottsförebyggande arbetsmetoder. Brå har inte heller någon samlad och uppdaterad förteckning över de brottsförebyggande metoder som världen över bedömts som effektiva eller lovande. Brå anpassar inte den forskning som finns i tillräcklig grad till polisverksamheten, genom att göra den lättillgänglig och användbar som stöd i det praktiska polisarbetet.

Regeringen har gett få uppdrag till Brå avseende publikationer med direkt betydelse för polisens brottsförebyggande arbete. Brå har ett ansvar för att initiera forskning och utvärderingar men har inte identifierat behov och initierat effektutvärderingar i tillräcklig grad. Polisen har sällan efterfrågat utvärderingar från Brå, med undantag för det senaste året.

Att det överlag saknas kunskap om vilka polisiära metoder som har effekt på brottsligheten försvårar möjligheterna för polisen att arbeta kunskapsinriktat.

Mer utbildning behövs i brottsförebyggande arbete

Det finns påfallande lite grund- och vidareutbildning som specifikt rör brottsförebyggande arbete. Det gäller både för dem som arbetar operativt, inom kriminalunderrättelsetjänsten, och dem som leder och styr det brottsförebyggande arbetet. Den enda kurs som har ett huvudsakligt brottsförebyggande perspektiv i grundutbildningen är en kortare kurs om cirka fem veckor, som behandlar kriminologi och förebyggande arbete. När det gäller nationell vidareutbildning har inga brottsförebyggande kurser med tonvikt på ett proaktivt, problemorienterat och kunskapsbaserat arbete genomförts under 2008 och 2009. Utbildning för kriminalunderrättelsetjänstens personal har genomförts till viss del, men utbildningen motsvarar inte de behov som finns i verksamheten.

Det finns också stora variationer i den lokala vidareutbildningen. Detta förklaras av att Rikspolisstyrelsen och polismyndigheternas ledningar inte har prioriterat brottsförebyggande utbildning i relation till andra verksamheter. Polisen har inte heller arbetat långsiktigt och strukturerat med kompetensplanering.

Bristerna i utbildningen leder till att det saknas en enhetlig och tillräcklig kompetens för att polisen ska kunna bedriva ett proaktivt, problemorienterat och kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete.

Riksrevisionens rekommendationer

Granskningen resulterar i följande rekommendationer till regeringen, polisen och Brottsförebyggande rådet.

Regeringen

- Regeringen bör se till att uppföljningen av resultat, tid och kostnader av polisens brottsförebyggande arbete förbättras. Detta i syfte att bättre kunna sätta mål för verksamheten samt klargöra vilka avvägningar polisen bör göra mellan planlagd brottsförebyggande arbete och polisens övriga kärnverksamheter.
- Regeringen bör överväga hur en ökad kunskap om effektiva brottsförebyggande åtgärder bäst säkerställs och om Brå ska få i uppdrag att effektutvärdera fler polisiära brottsförebyggande metoder.
- Regeringen bör tydliggöra och säkerställa det brottsförebyggande arbetets del vid utarbetandet av en ny polisutbildning.

Polisen

- Rikspolisstyrelsen bör tydliggöra ett antal viktiga strategiska frågor och förutsättningar vad gäller polisens brottsförebyggande arbete:
 - vad brottsförebyggande arbete är inom polisen
 - i vilken mån specialisering och utbildning krävs
 - vilken typ av kunskap som det brottsförebyggande arbetet ska bygga på och vilket stöd från exempelvis Brå som behövs
 - vilken analyskompetens som ska finnas inom polismyndigheten och var den ska finnas
 - vilka av de nationella prioriteringarna i polisens planeringsförutsättningar som avser den brottsförebyggande verksamheten samt relevansen och mätbarheten i målen
 - vilken uppgift och vilket ansvar polisen ska ha i samverkan.
- Rikspolisstyrelsen bör ta reda på orsakerna till gapet mellan planerad och utförd planlagd brottsförebyggande verksamhet, samt vidta åtgärder för att minska detta. Exempelvis bör Rikspolisstyrelsen tydliggöra vilken prioritet det planlagda brottsförebyggande arbetet ska ha i förhållande till händelsestyrda uppdrag, framför allt av prioritetsgrad 3.
- Rikspolisstyrelsen bör med utgångspunkt i ovanstående se över polisens underrättelsemodell (PUM) och i samband med det beakta om de problem som granskningen visat beror på själva modellen eller på implementeringen av modellen. Möjligheterna att förbättra och förenkla planerings- och uppföljningsprocessen, inklusive verktyget PUM-A, bör också övervägas.
- Polismyndigheterna bör förbättra dokumentation och uppföljning av arbete och tid för det brottsförebyggande arbetet samt öka utbytet av kunskaper och erfarenheter inom och mellan polismyndigheter.

Brottsförebyggande rådet

- Brå bör i dialog med polisen inventera och ta ställning till vilket behov av kunskapsstöd som finns för polisens brottsförebyggande arbete. Därefter bör Brå bistå med ett kunskapsstöd som är väl anpassat efter polisens behov.

1 Inledning

Brottslighet orsakar varje år stora fysiska, psykiska och ekonomiska skador såväl för enskilda som för samhället i sin helhet. Lyckas samhället förebygga och förhindra brott skulle dessa lidanden och kostnader kunna minskas betydligt.

Forskningen om brottsförebyggande arbete har under åren haft olika perspektiv och inkluderat olika aspekter. Ofta görs en indelning i olika typer av brottsförebyggande arbete, exempelvis i sociala och situationella åtgärder. Brottsförebyggande arbete kan också ske på olika nivåer – generella åtgärder som inriktar sig till hela befolkningen eller mer specifika och riktade åtgärder mot riskgrupper, riskområden eller specifika individer. Tidigare ansåg man inom den kriminologiska forskningen att det fanns små möjligheter för polisen att påverka brottsligheten, ett antagande som sedan har ifrågasatts av många forskare.

Det är många aktörer involverade i samhällets brottsförebyggande arbete. Polisen har en nyckelroll i detta sammanhang, även om den inte är ensam ansvarig för att förebygga brottslighet. Denna granskning har avgränsats till polisens brottsförebyggande arbete, och mer specifikt det arbete som polisen bedriver för att förhindra brott innan de har begåtts. En av de första forskarna som visade på möjligheter att förebygga brott var professor Herman Goldstein. I en publikation 1979 lanserade han begreppet problemorienterat polisarbete. Hans idé var enkel. Den handlade om att polisarbete i grund och botten bör gå ut på att förändra de förhållanden som skapar återkommande brottsproblem. Polisen bör inte bara inrikta sig på att reagera på händelser när de inträffar eller försöka förhindra dem genom patrullering. Poliserna blir luttrade när de upprepade gånger återkommer till samma plats, eller när de upprepade gånger tvingas hantera problem som orsakas av samma brottslingar. Goldsteins idéer är fortfarande aktuella, och även andra forskare på området menar att det generellt sett är mer kostnadseffektivt – och mer humant – att försvåra eller förhindra att brott äger rum, än att enbart inrikta sig på att gripa, lagföra, straffa och reformera gärningsmännen *efter* att brott har begåtts.

1.1 Motiv till granskning

Riksrevisionen har inom programmet ”Rättsväsendets samlade effektivitet” valt att granska polisens brottsförebyggande arbete. En sådan granskning är viktig för att kunna uttala sig om den samlade effektiviteten inom rättsväsendets olika delar och hur rättsväsendet hanterar brottslighet.

Under förstudien framkom flera indikationer på problem och brister i polisens brottsförebyggande arbete:

- Det satsas betydande resurser på brottsförebyggande arbete utan att det finns tillräckligt med kunskap om vad som fungerar, och utan att målen om minskad brottslighet verkar nås. Inte heller målen i specifika insatser nås.
- Polisen har prioriterat och satsat på Polisens underrättelsemodell (PUM), en modell som inte verkar vara implementerad fullt ut i polisorganisationen.
- Det brottsförebyggande arbetet har inte genomförts i den omfattning och på det sätt som planerats.
- Polisen har inte har ett tillräckligt kunskapsorienterat arbetssätt.
- Det finns kultur- och kompetensaspekter som försvårar det brottsförebyggande arbetet.
- Det finns vissa brister i samverkan med andra samhällsaktörer.

Mot denna bakgrund beslutade Riksrevisionen att inleda en granskning av polisens brottsförebyggande arbete. Resultatet av granskningen presenteras i denna rapport.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att ta reda på om polisens brottsförebyggande arbete fungerar väl i förhållande till Riksdagens och regeringens intentioner. Granskningen utgår från följande revisionsfrågor:

- Har polisen planerat, genomfört och följt upp det brottsförebyggande arbetet på ett sådant sätt som avsetts?
- Har polisen tillräckliga förutsättningar för att bedriva ett väl fungerande brottsförebyggande arbete?

Föremål för granskningen är regeringen (Justitiedepartementet), Rikspolisstyrelsen, de 21 polismyndigheterna och Brottsförebyggande rådet (Brå). Brå granskas endast i uppgiften att ge kunskapsstöd och kunskapsunderlag till polisens brottsförebyggande verksamhet. Eftersom granskningen har avgränsats till just polisens brottsförebyggande arbete är polisens samverkansaktörer inte föremål för granskning, även om vissa

uppgifter har inhämtats från dem. Vi granskar inte det brottsförebyggande arbete som bedrivs i exempelvis Ekobrottsmyndighetens regi.

Granskningen avser huvudsakligen förhållandena under 2008 och 2009, men i vissa delar även förhållanden under 2010 eller före 2008.

1.3 Utgångspunkter för granskningen

I detta avsnitt tar vi upp bakgrunden till dagens brottsförebyggande arbete, de bedömningsgrunder som våra iakttagelser utgår från och vårt angreppssätt på polisens brottsförebyggande arbete. Dessutom beskrivs hur vi gått till väga i granskningen.

1.3.1 *Bakgrunden till dagens brottsförebyggande arbete*

Redan i mitten av 70-talet etablerades en brottsförebyggande funktion inom polisen med speciellt avdelade poliser. Det var dock först i mitten av 90-talet, i samband med närpolisreformen, som det brottsförebyggande arbetet inom polisen och övriga samhället fick ett tydligt genombrott. När närpolisreformen introducerades 1994 var grundtanken att det brottsförebyggande arbetet skulle få en mer framskjuten position i polisens verksamhet. Samspelet mellan polisen och andra myndigheter, organisationer och enskilda medborgare skulle förbättras så att brottslighet och otrygghet kunde bekämpas på ett mer effektivt sätt. Vidare skulle medborgarnas behov och krav i högre utsträckning styra polisens verksamhet. För att polisen skulle kunna uppfylla denna delvis nya roll ansågs det att vissa delar av organisationen måste decentraliseras.

Närpolisverksamheten skulle bedrivas problemorienterat inom geografiskt avgränsade områden. I stället för att i huvudsak bedriva reaktiv och händelsestyrd ordnings- och utryckningsverksamhet skulle polisen arbeta proaktivt med mer långsiktiga mål. Detta innebar bland annat att kartlägga och analysera orsakerna till kriminalitet och andra problem, för att därefter, i samverkan med dem som bor och verkar i området, utforma åtgärder. Närpoliser skulle också vara "allpoliser" med ansvar för olika typer av polisverksamhet.

Funktionsuppdelningen mellan brottsförebyggande verksamhet, ordnings- och utryckningsverksamhet och utredningsarbete skulle ersättas med geografiskt ansvar där de olika typerna av polisverksamhet integreras. I samband med detta reformarbete lade regeringen 1996 fram ett nationellt brottsförebyggande program: *Allas vårt ansvar*. Programmet lyfte fram tre centrala fokusområden för det brottsförebyggande arbetet:

- minska antalet tillfällen till brott (situationell strategi)
- minska nyrekryteringen till kriminella livsstilar (social strategi)
- minska brottsaktiviteten hos de ständigt återfallande brottslingarna (reparativ strategi).

I programmet framhölls att det centrala för polisens del i det brottsförebyggande arbetet bör vara att påverka tillfällesstrukturen, det man brukar kalla situationell brottsprevention. Den situationella brottspreventionen går ut på att göra brotten ”mindre lönsamma, mer riskabla och svårare att utföra”. En förutsättning för att polisen ska kunna sätta in relevanta åtgärder där de bäst behövs är att de har kunskap om hur brottens utförs och hur de är koncentrerade i tid och rum. En reform som initierades i programmet var upprättandet av lokala brottsförebyggande råd, där polisen lokalt kan ingå. Brottsförebyggande rådet fick senare i uppgift att stödja inrättandet av sådana lokala råd runt om i landet.

I det nationella programmet betonades vikten av att det brottsförebyggande arbetet är lokalt förankrat, att det sker utifrån en lokal problembild och i samverkan mellan olika aktörer samt att det baseras på effektiva åtgärder.

Även om detta program inte används aktivt i dag så är mycket av det som däri angavs som viktigt fortfarande aktuellt. Perspektiven på det brottsförebyggande arbetet lever kvar, om än något annorlunda formulerade och i en något annorlunda organisation. Framför allt har de grundläggande idéerna lagts in i den modell som ska vara styrande för hur hela det planlagda brottsförebyggande arbetet ska ske, det vill säga i polisens underrättelsemodell (PUM). Den beskrivs i avsnitt 2.2.

1.3.2 *Bedömningsgrunder*

Riksdagens och regeringens intentioner med polisens brottsförebyggande arbete framgår av uttalanden i budgetpropositioner och betänkanden samt i regleringsbrev och regeringsuppdrag. Det övergripande målet för polisens brottsförebyggande arbete är att antalet brott ska minska och att antalet brottsoffer ska bli färre. Vid sidan av den övergripande målsättningen görs också uttalanden om hur polisen bör arbeta för att nå detta mål.

Bedömningsgrunden för vår granskning är om polisen arbetar i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner. Vi bedömer alltså inte måluppfyllelsen i sig, eftersom det är svårt att bedöma polisens brottsförebyggande arbete utifrån förändringar i brottsstatistiken.

Det som genomgående framhålls i riksdagens och regeringens uttalanden¹ är att polisens brottsförebyggande arbete ska vara *planlagt*, *proaktivt* och *problemorienterat*, ske i *samverkan* med andra samhällsaktörer samt vara *kunskapsbaserat* på så sätt att det ska bygga på underrättelser och kunskap om vilka åtgärder som är effektiva.² Ett sådant arbetssätt anses vara en förutsättning för att nå framgång i det brottsförebyggande arbetet och åstadkomma minskad brottslighet och ökad trygghet.³

Regeringen har även framfört en ökad synlighet som mål för polisverksamheten, och justitieutskottet har instämt i den bedömningen. Vi har dock valt att inte beakta det som en bedömningsgrund i granskningen, eftersom synlighetens effekt på brottsligheten är omdiskuterad såväl inom polisen som i forskningen. Synlighet kan dock vara en lämplig åtgärd i en insats som tagits fram i enlighet med bedömningsgrunden ovan.

1.3.3 *Precisering av bedömningsgrund*

Att arbeta *proaktivt*, *planlagt* och *problemorienterat* är tätt sammankopplat, och dessa arbetssätt är delvis förutsättningar för varandra. Ett proaktivt brottsförebyggande arbete innebär att polisen inte enbart ska reagera när brott redan begåtts. En förutsättning för att veta hur man ska arbeta proaktivt är att en problemorienterad analys har gjorts. Ett sådan kännetecknas av att man skannar av befintliga data, att brottsmönster iakttas, att orsaker till brottsproblemen analyseras och att åtgärder väljs som avlägsnar mer eller mindre närliggande orsaker. Regeringen har i budgetpropositionerna för 2007–2010 uttalat att det är viktigt att polisen finns på rätt plats och vid rätt tid, samt att polisen har kunskap om vilka faktorer som skapar brottstillfällena och vilka åtgärder som är effektiva för att minska antalet brottstillfällena. Dessa aspekter är kärnan i det som forskningen kallar problemorienterat polisarbete.⁴ Både regeringen och Rikspolisstyrelsen betonar kriminalunderrättelsetjänstens roll i detta arbete. Det proaktiva, problemorienterade arbetet styrs upp och säkerställs genom planläggning av arbetet. Polisen har valt att leda och styra den planlagda operativa verksamheten genom Polisens underrättelsemodell (PUM).

¹ Justitieutskottet har i samtliga budgetbetänkanden för perioden 2007–2010 instämt i regeringens bedömning av vad som krävs för att minska brottsligheten och öka tryggheten samt i regeringens bedömning av inriktningen på Polisens brottsförebyggande verksamhet. Bet. 2006/07:JuU1 s. 22 och 41–42; bet. 2007/08:JuU1 s. 25, bet 2008/09:JuU1 s. 21 och bet. 2009/10:JuU1 s. 21.

² Denna bild stärks av såväl intervjuer med Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen som forskningen på området. Inriktningen påminner också i stort om de tankegångar som formulerades redan 1996 i det nationella brottsförebyggande programmet "Allas vårt ansvar".

³ Se vidare bilaga 1 Bedömningsgrunder.

⁴ Prop. 2007/08 utg.omr. 4.

Ett *kunskapsbaserat* brottsförebyggande arbete innebär enligt regeringen att polisen använder åtgärder som bygger på kunskap och beprövad erfarenhet.⁵ Detta kräver att enhetliga riktlinjer och arbetsmetoder tas fram och införs i alla polismyndigheter.⁶ Det bygger i sin tur på att insatsernas effekter följs upp. Brottsförebyggande rådet har enligt regeringen en viktig roll i att utveckla arbetsmetoder, sprida kunskap och tillhandahålla metodstöd. Ett kunskapsbaserat arbetssätt kräver också att polismyndigheterna bättre utnyttjar resultatet av forskning i verksamheten.

När det gäller *samverkan* uttalar regeringen sig framför allt om att den är viktig och avgörande för uthålliga effekter. Regeringen har vidare uttalat att samverkan bör ske systematiskt och att polisen bör utveckla samverkansformer. Rikspolisstyrelsen betonar också vikten av en strukturerad samverkan.

1.3.4 Olika sätt att betrakta brottsförebyggande arbete

Inom forskningen finns flera definitioner av brottsförebyggande arbete. Något förenklat kan forskarnas definitioner indelas på följande sätt:

- 1 Alla åtgärder som *syftar till* att minska brottslighet, alternativt *faktiskt minskar* sannolikheten för brott och/eller skadeverkningar.⁷

⁵ Prop. 2008/09 utg.omr. 4.

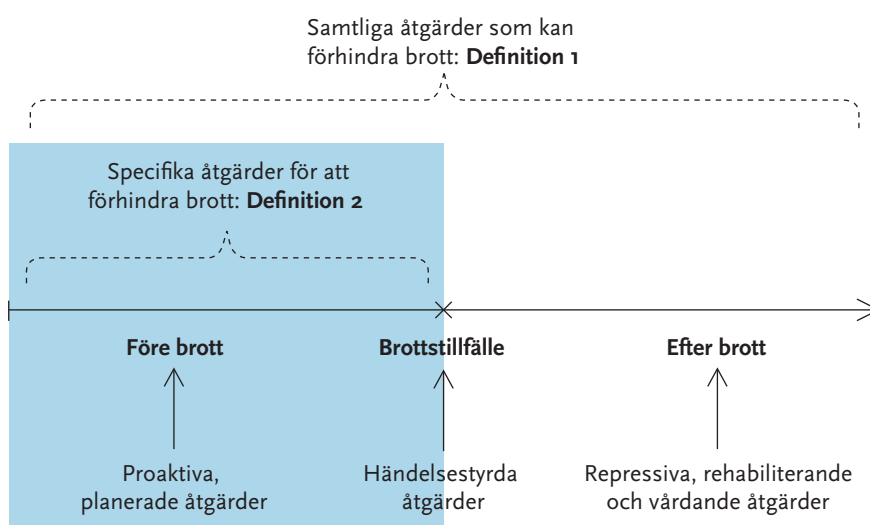
⁶ Prop. 2006/07 utg.omr. 4.

⁷ a) Sherman, Lawrence W. m.fl. (1997) *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*. Washington, DC: US dept. of Justice, s. 454: "Any policy which causes a lower number of crimes to occur in the future than would have occurred without that policy".
b) Lab, Steven P. Crime prevention (2007) "Crime prevention entails any action designed to reduce the actual level of crime and/or the perceived fear of crime."
c) Sutie, A. Cherney, A. & White, R. (2008) Crime prevention: "The total of all private initiatives and state policies, other than the enforcement of criminal law, aimed at the reduction of damage caused by acts defined as criminal by the state."
d) Sarnecki, Jerzy (2004) Kunskapsbaserad brottsprevention. Teoretiska utgångspunkter för brottsförebyggande arbete i Stockholms stad: "Brottspreventiva är sådana åtgärder och förhållanden som minskar sannolikheten för brott och/eller reducerar skadeverkningar (inklusive rädsla) av brott."

- 2) Åtgärder som *syftar till* att minska brottslighet eller skadeverkningar och som *kompletterar* det reaktiva och repressiva polisarbetet. Här avses specifika åtgärder som inriktas mot *orsaker till eller riskfaktorer för brott*, exempelvis genom att påverka omständigheter i situationen (situationell prevention) eller genom att minska motivationen hos en person att begå brott (social prevention).⁸

Figuren nedan visar en tidslinje för ett specifikt brottsfall (X). Den är tänkt att illustrera de två huvudsakliga sätten att se på brottsförebyggande och samtidigt ringa in det sätt som vi har avgränsat granskningen till.

Figur 1. Bild över olika sätt att se på brottsförebyggande arbete



Även inom polisen återfinns dessa två sätt att se på brottsförebyggande arbete. Ibland framförs att även utredning och lagföring samt vissa serviceåtgärder också är brottsförebyggande arbete, eftersom det kan ha en brottsförebyggande effekt, likaväl som det arbete som bedrivs inom verksamhetsgrenen brottsförebyggande. I samband med detta framförs ofta att ett brottsförebyggande förhållningssätt ska genomsyra

⁸ a) Brås webbplats http://www.bra.se/extra/pod/?action=pod_show&id=81&module_instance=15,2010-10-25: "Brottsförebyggande arbete eller brottsförebyggande åtgärder delas ofta in i två huvudområden. Dels de åtgärder som syftar till att påverka de omständigheter i själva situationen som gör att personer väljer att begå brott, dels de åtgärder som syftar till att minska benägenheten (motivationen) hos människor att begå brott. Man brukar tala om situationell respektive social brottsprevention."
 b) Ekblom, Paul (1994) "Proximal Circumstances: A Mechanism-Based Classification of Crime Prevention". I Crime Prevention Studies 2: "Interventioner i mekanismer som orsakar brottslighet".
 c) Smith, Melissa J & Tilley, Nick (2005) Crime science: "Intervention in the causes of criminal and disorderly event to reduce the risk of their occurrence and/or the potential seriousness of their consequences."

all polisverksamhet. (För vidare genomgång av olika synsätt på brottsförebyggande arbete, se kapitel 3.)

Riksdagen och regeringen har, som framgick av föregående avsnitt, uttalat sig om hur det brottsförebyggande arbetet bör bedrivas. Den övergripande tanken har varit att komplettera polisiära åtgärder mot akuta händelser, ordningsstörningar och utredningsverksamhet med ett proaktivt, planlagt och problemorienterat arbete. Även Rikspolisstyrelsen har satsat på detta i och med införandet av polisens underrättelsemodell (PUM). Denna satsning och viljeriktning rör inte all polisverksamhet, utan den rör huvudsakligen den del av verksamheten som bedrivs för att förhindra brottslighet innan den uppstår, och inte utredning och lagföring.

1.3.5 Granskningens avgränsning

Vi tar inte ställning till vilken definition av brottsförebyggande arbete som är mest korrekt. Åtgärder som ryms inom såväl den snävare som vidare definitionen kan ha effekt på brottsligheten. Vi har dock valt att avgränsa granskningen till det polisarbete som bedrivs *före brott* har ägt rum. Vi har därmed inte granskat utrednings- och lagföringsinsatser eller ingripanden som sker efter att brott har begåtts. Vi är väl medvetna om att repressiva eller vårdande och rehabiliterande insatser kan ha en förebyggande effekt för kommande brott. Förebyggande insatser mot upprepad utsatthet eller mot livsstilskriminella kan i vissa fall räknas in i "före brott". Åtgärder av detta slag som sker i samband med en brottsutredning omfattas inte av granskningen. Vår avgränsning är i linje med den precisering av polisens förebyggande som regeringen gör i förarbetet till polislagen.

I ett vidare perspektiv låter det sig sägas, att samtliga polisuppgifter eller i varje fall större delen därav har ett brottsförebyggande syfte. Här åsyftas emellertid den brottsförebyggande verksamheten i egentlig mening, dvs. sådan verksamhet som är riktad till personer vilka inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott.⁹

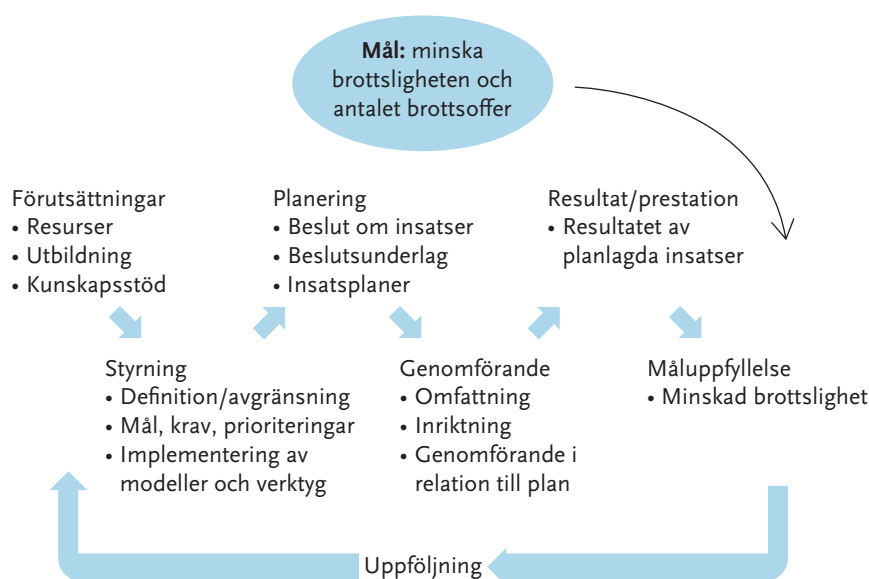
Detta innebär en avgränsning till polisens planlagda brottsförebyggande arbete som bedrivs inom ramen för verksamhetsgrenen brottsförebyggande. Det är också till verksamhetsgrenen brottsförebyggande som bland annat mål, resurser och uppföljning är kopplade. I granskningen undersöker vi det planlagda brottsförebyggande arbetet och huruvida det brottsförebyggande arbetet uppfyller statsmakternas intentioner om att det ska vara planlagt, proaktivt, problemorienterat, kunskapsbaserat och bedrivs i samverkan.

⁹ Prop. 1983/84:111, s. 56.

Det planlagda, proaktiva brottsförebyggande arbetet organiseras på olika sätt inom polisorganisationen. Det bedrivs till viss del av poliser som har i huvudsaklig uppgift att arbeta med detta, men de flesta poliser som arbetar planlagt brottsförebyggande har det som deluppgift vid sidan av händelsestyrt arbete. När vi hänvisar till brottsförebyggande poliser från intervjuer och enkäter ingår båda dessa typer av poliser.

Granskningen har ett processperspektiv. Det innebär att vi granskar hela kedjan: regeringens regleringsbrev – Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar – polismyndigheternas verksamhetsplan – beslut i myndigheternas strategiska och operativa ledningsgrupp – kriminalunderrättelseavdelningens analyser – planeringen av insatser – genomförandet av insatser – uppföljningen av insatser. Figur 2 illustrerar de olika aspekter av polisens brottsförebyggande verksamhet som vi behandlar i granskningen.

Figur 2. Processbild över de delar av polisens brottsförebyggande verksamhet som granskningen inriktas på



1.4 Granskningens genomförande

I granskningen har flera metodansatser använts. Våra empiriska data har samlats in via intervjuer och enkäter samt en genomgång av dokumenterade brottsförebyggande insatser. Vi har även granskat de underlag som ligger till grund för polismyndigheternas val av insatser – kriminalunderrättelserapporter och operativa ledningsgruppers beställningar av sådana. Vi har gått igenom den utbildning som finns, hur målen för verksamheten formuleras i väsentliga styrdokument samt

systemen för redovisning av tid och kostnader. Även det kunskapsstöd som Brottsförebyggande rådet bistår polisen med har granskats.

Tre polismyndigheter/polismästardistrikt har granskats närmare i särskilda fallstudier: Gävleborg, Stockholm Västerort och Östergötland. Där har majoriteten av intervjuerna genomförts. Genomgångarna av kriminalunderrättelsetjänstens rapporter och beställningarna av sådana har genomförts i Gävleborg och Stockholm Västerort.

Vi har genomfört ungefär 50 intervjuer med omkring 80 poliser på olika befattningar i de tre fallmyndigheterna och vi har dessutom intervjuat företrädare för Justitiedepartementet, Rikspolisstyrelsen och Brottsförebyggande rådet. Majoriteten av intervjuerna har genomförts inom ramen för de ovan nämnda fallstudierna. Syftet med intervjuerna har främst varit att få en bild av hur polisen planerar, styr, organiserar och genomför det brottsförebyggande arbetet samt var de huvudsakliga problemen med brottsförebyggande verksamhet finns.

För att uppnå generaliserbarhet i de iakttagelser som gjorts i fallmyndigheterna har vi ställt enkäter till samtliga polismyndigheter respektive polisområden/distrikt i storstäderna. Enkäter har även skickats till 200 slumpmässigt valda yttre befäl och 200 slumpmässigt valda poliser som arbetar operativt med brottsförebyggande arbete. Därutöver har vi också ställt enkäter till polisens samverkansaktörer: totalt 300 enkäter till företrädare för skola, socialtjänst och lokala brottsförebyggande råd. Dessutom har nästan alla chefer för kriminalunderrättelsetjänsten inom polismyndigheterna bidragit med att ta ställning till den bild som framkom i vår genomgång av kriminalunderrättelsetjänstens rapporter och beställningar från ledningsgruppen.

Genomgången och analysen av de dokumenterade brottsförebyggande insatserna bygger på 200 över riket slumpmässigt utvalda brottsförebyggande insatser. I en särskild del av insatsanalysen har 60 planlagda insatser om våldsbrott och narkotikabrott valts ut för en närmare och mer kvalitativt inriktad analys. Vissa insatsuppgifter har funnits lättillgängliga som totaluppgifter, och då har de använts.

Brås kunskapsstöd har granskats genom intervjuer med företrädare för Brå samt genom en kartläggning av Brås rapporter och publikationer.

Revisor Elin Jägervall har medverkat i granskningen.

För att säkra resultaten har, utöver ordinarie faktagranskingsprocess, ett par externa referenspersoner fått ge sina synpunkter på granskningsresultaten. Det är Johannes Knutsson, professor vid Polishögskolan i Oslo och Ralf Hedin, operativ chef vid polismyndigheten i Örebro.

För en mer utförlig beskrivning av granskningens metoder, se bilaga 2.

2 Beskrivning av ansvariga aktörer och polisens lednings- och styrningsmodell

I det följande redovisas de ansvariga aktörerna på området. Därefter beskriver vi den lednings- och styrningsmodell som används inom polisen, Polisens underrättelsemodell (PUM).

2.1 Ansvariga aktörer

De ansvariga aktörerna för polisens brottsförebyggande verksamhet är regeringen (Justitiedepartementet), Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna. Även Brottsförebyggande rådet har en viktig uppgift för det brottsförebyggande arbetet. Vid sidan av dessa finns många andra aktörer som har en central uppgift i samhällets brottsförebyggande arbete men som vi inte tar upp här, bland andra kriminalvård, socialtjänst och skola.

På regeringsnivå ansvarar Justitiedepartementet för styrning och uppföljning av polisens brottsförebyggande arbete. Brottsförebyggande verksamhet sker dock även utanför rättsväsendet, främst inom Socialdepartementets ansvarsområden, men denna verksamhet omfattas inte av granskningen.

Rikspolisstyrelsen är den centrala förvaltnings- och tillsynsmyndigheten för polisen. Ytterst ansvarig för verksamheten är rikspolischefen, som utses av regeringen. Rikspolisstyrelsen beslutar om hur de medel som statsmakterna tilldelat polisen ska fördelas mellan polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsens huvuduppgifter är att utöva tillsyn över polisen och verka för planmässighet, samordning och rationalisering. En viktig verksamhet för Rikspolisstyrelsen är teknik- och metodutveckling inom polisen. Rikspolisstyrelsen kan också få i uppdrag av regeringen att leda polisverksamhet för att förebygga brott mot rikets säkerhet. Styrelsen ansvarar också för polisutbildningen genom Polishögskolan i Solna och polisprogrammen vid Umeå universitet respektive Linnéuniversitetet.

I Sverige finns 21 polismyndigheter. Varje polismyndighet har ansvar för den dagliga polisverksamheten i sitt polisdistrikt, som motsvarar ett län. Varje polismyndighet leds av en styrelse som utses av regeringen. Länspolismästaren är chef för respektive polismyndighet och utses

också av regeringen. Polisstyrelserna avgör själva viktiga frågor om hur polismyndigheten i det egna länet ska vara organiserad, och organisationen kan därmed variera mellan myndigheterna.

En viktig aktör i det brottsförebyggande arbete är Brottsförebyggande rådet (Brå). Det är ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamhet inom rättsväsendet, som bland annat arbetar på uppdrag av regeringen. Brå verkar för att brottsligheten ska minska och tryggheten öka i samhället, genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet och brottsförebyggande arbete. De ska initiera, bedriva och informera om forsknings- och utvecklingsarbete, för att ge regeringen och myndigheterna i rättsväsendet underlag för åtgärder och prioriteringar, samt löpande bistå regeringen i kriminalpolitiska frågor. Verksamheten ska därmed bidra till att utveckla och effektivisera myndigheternas verksamheter.

2.2 Polisens underrättelsemodell (PUM)

Hösten 2005 beslutade Rikspolisstyrelsen att införa Polisens underrättelsemodell (PUM) och Polisens nationella utredningskoncept (PNU) som del i den mängdbrottssatsning som gjordes. PUM syftade primärt till att förbättra den brottsförebyggande verksamheten. De båda modellerna har sedan dess lyfts fram av både regeringen och Rikspolisstyrelsen som centrala för polisverksamheten. I Rikspolischefens inriktningsdokument 2010 betonas att PUM är modellen för ledning och styrning av polisverksamheten.¹⁰ Metodutvecklingen inom polisen ska bedrivas med utgångspunkt i PUM och PNU.¹¹

2.2.1 Modell för ett problemorienterat, proaktivt och planlagt arbetssätt

I PUM-handboken från 2006¹² beskrivs att modellen har tillkommit för att inrikta polisverksamheten så att polisens aktiviteter mot brott, ordningsstörningar och otrygghet har rätt utformning, kommer vid rätt tidpunkt och sätts in med rätt resurs. PUM behövdes för att nå de krav som ställdes på att utveckla verksamheten mot ett problemorienterat underrättelselett arbetssätt med ett brottsförebyggande syfte. Kopplingen till det problemorienterade arbetssättet är tydlig i Rikspolisstyrelsens

¹⁰ Rikspolischefens inriktning 2010, s. 6.

¹¹ Enligt företrädare för Rikspolisstyrelsens brottsförebyggande enhet pågår ett kontinuerligt utvecklingsarbete som bland annat omfattar en genomgång av den nuvarande PUM-handboken. Utvecklingsarbetet innebär i första hand ett bättre och mer utvecklat stöd till polismyndigheterna i det brottsförebyggande arbetet.

¹² PUM-handboken. Rikspolisstyrelsen 2006.

kommunikation, bland annat i de planeringsförutsättningar för 2007–2009 där PUM framförs som en vidareutveckling av det problemorienterade polisarbetet. Rikspolisstyrelsen har i senare planeringsförutsättningar betonat att PUM framför allt är en modell för ledning och styrning av operativ verksamhet med starkt fokus på form. Ett problemorienterat arbetssätt ska enligt Rikspolisstyrelsen dock ligga till grund för valet av åtgärder i PUM. Den planlagda (proaktiva) verksamheten ska baseras på kunskap och kriminalunderrättelser. I PUM-handboken uttalas att underrättelser är bearbetad och analyserad information avsedd att utgöra underlag för beslut och åtgärder:

Underrättelseledd polisverksamhet är **inte** synonymt med kriminalunderrättelsetjänst eller kriminalunderrättelseverksamhet. Underrättelseledd polisverksamhet kan istället beskrivas som en modell för ledning och styrning av **all** polisverksamhet där beslut om inriktning, prioritering och genomförande av polisiär verksamhet baseras på underrättelser och annan relevant kunskap.¹³

2.2.2 Planlagt och händelsestyrt brottsförebyggande arbete

Inom verksamhetsgrenen brottsförebyggande arbete bedrivs, som tidigare nämnts, två huvudaktiviteter: *planlagt* brottsförebyggande polisarbete och *händelsestyrt* brottsförebyggande arbete. Enligt PUM ska allt operativt arbete vara planerat, men det får avbrytas av händelsestyrt arbete som styrs från länskommunikationscentralen (LKC).

Det planlagda brottsförebyggande arbetet består i sin tur av tre typer av arbete, som vi härnäst förenklat benämner *insatser*:

- Planlagd linjeverksamhet, insatser som ingår i den ordinarie verksamheten.
- Planlagd insats, som ofta är kortare än linjeverksamhet och där resurser tas från olika organisatoriska enheter. En person är utsedd att vara ansvarig för insatsen.
- Särskild händelse¹⁴, som oftast avser en avgränsad insats på några timmar eller dagar, till exempel vid vissa fotbollsmatcher eller demonstrationer.

Det händelsestyrda brottsförebyggande polisarbetet utgörs – till skillnad från det planlagda arbetet med olika insatser – av det arbete som inte är möjligt att planera i förväg. Det består av de inkommande ärendena till

¹³ PUM-handboken, s. 4–5. Rikspolisstyrelsen 2006.

¹⁴ Särskild händelse regleras i FAP 201-1, RPSFS 2006:14 Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens planering, organisation och ledning vid särskilda händelser.

LKC, egeninitierade ärenden eller ärenden som allmänheten kräver genom direktkontakt med polisen i yttre tjänst. Händelsestyrt polisarbete betraktas i vissa fall som brottsförebyggande arbete, vilket exempelvis sker i de fall när ett ingripande görs innan ett brott begåtts. I andra fall räknas det som inledande utredningsåtgärder, vilket sker i de fall då ett brott redan har begåtts när polisen kommer till platsen. Ärenden som inkommer till LKC klassificeras i fyra prioriteringsgrupper:

- 1 Ingripande ska ske omedelbart.
- 2 Ingripande ska ske så snart som möjligt.
- 3 Ingripande sker senare.
- 4 Inget ingripande ska ske.¹⁵

Denna granskning inriktas till största delen mot det planlagda brottsförebyggande arbetet. Nedan beskrivs närmare hur polisen enligt PUM ska planera, inrikta och genomföra den planerade polisverksamheten.

2.2.3 Lednings- och styrningsprocessen

Ledning och styrning sker enligt PUM genom operativa ledningsgrupper (OLG) på länsnivå (eller på lokal nivå inom vissa myndigheter, såsom Polismyndigheten Stockholm).¹⁶ Därtill ska strategiska ledningsgrupper bildas på myndighetsnivå. Dessa bereder polismyndigheternas verksamhetsplaner, där målen för myndigheternas brottsförebyggande verksamhet anges. Beslut om verksamhetsplanerna fattas av polisstyrelsen. Inriktningen på det planlagda brottsförebyggande arbetet och beslut om vilka insatser som ska genomföras fastställs sedan av ordföranden i den operativa ledningsgruppen. De som ingår i den gruppen ska ha det totala operativa ansvaret inom sitt ansvarsområde.

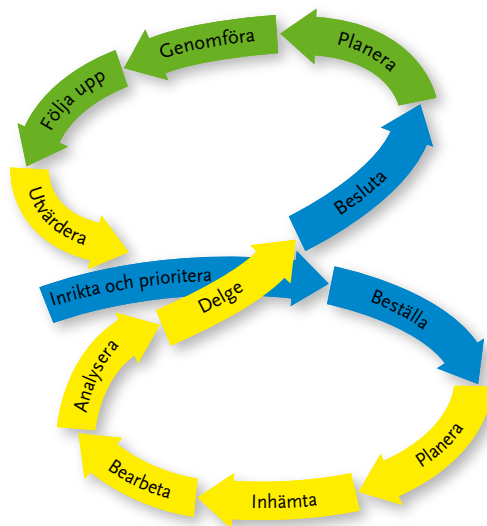
Den operativa ledningsgruppen är motorn i modellen med ansvar för att inrikta och prioritera verksamheten. Till sin hjälp kan gruppen beställa underlag från kriminalunderrättelsetjänsten (KUT) av både strategisk och operativ karaktär. Bra analyser är identifierat som en viktig framgångsfaktor för insatserna. KUT ska även identifiera och i bästa fall förutspå problem av olika slag och uppmärksamma den operativa ledningsgruppen på dessa. Det ökar möjligheterna att bedriva ett proaktivt polisarbete. Baserat på underlagen som den operativa ledningsgruppen har till sitt förfogande fattar dess ordförande beslut om vad som ska genomföras. Hur insatserna ska genomföras föreslås av operativa chefer eller insatsledare.

¹⁵ FAP 171-2, RPSFS 2001:17 Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om den datoriserade rutinen för polismyndigheternas kommunikationscentraler (KC-Polis).

¹⁶ Enligt PUM-handboken på lokal, regional och nationell nivå.

Därefter fattar ordföranden beslut om insatsen. Beslut fattas också om hur insatsen ska följas upp och vem som ansvarar för detta. Redan när den planlagda verksamheten beslutas ska man fastställa vad som ska följas upp. Uppföljning kan göras både under och efter genomförandet. Det som följs upp ska vara tydligt definierat och enkelt att mäta. Valet av uppföljningsfaktorer ska ha betydelse för hur arbetet fortskrider i förhållande till syfte och mål. Faktorerna ska dokumenteras, för att undanröja tveksamheter om vad som ska följas upp. En mer utförlig beskrivning av respektive moment beskrivs i vissa fall i rapporten. Figur 3 nedan visar Rikspolisstyrelsens bild av Polisens underrättelsemodell.

Figur 3. Polisens underrättelsemodell, utdrag från PUM-handboken



I PUM-handboken läggs stor tonvikt på värdet av uppföljning av insatser. Syftet anges som både ett sätt att mäta resultat och ett sätt att öka kunskapen om polisiära arbetsmetoder. Kunskap och erfarenheter från uppföljningen ska användas och återkopplas till den framtida verksamheten. Det som i första hand kan följas upp är fastställda produktionsmål.

2.2.4 IT-stödet PUM-A

Verktyg för Planlagd Operativ Polisverksamhet (VPOP) kallades det systemstöd som utvecklades av Rikspolisstyrelsen för att underlätta inriktning, planering, genomförande och uppföljning i enlighet med PUM. Det var en nationell IT-lösning som innebar att alla polismyndigheter var uppkopplade mot samma databas. Ett utvecklingsarbete ledde fram till det uppdaterade IT-stödet Polisens underrättelsemodell – Applikationer (PUM-A) som driftsattes 2009.

Polisens Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet (FAP) reglerar hur PUM-A ska användas inom polisen.¹⁷ Där tydliggörs att syftet med verktyget bland annat är att bedriva verksamhet i enlighet med PUM och att bygga upp en nationell kunskapsbank för planlagd operativ verksamhet. Med undantag av utrednings- och serviceverksamheten ska PUM-A användas vid dokumentation av planlagda verksamheter som linjeverksamhet, insatser, särskilda händelser och utbildning. Även övrig verksamhet rekommenderas att använda PUM-A. Polismyndigheterna ska ha minst en utsedd PUM-A-samordnare som ska ha goda kunskaper om och vara väl förtrogen med PUM-A. Stödet uppdateras kontinuerligt enligt en fastställd plan; exempelvis kan nu underrättelser beställas i PUM-A.

I PUM-A finns det inriktningsbeslut som på en mer övergripande nivå beskriver bland annat problembild, syfte och förväntad effekt med satsningen mot en brottstyp. Till det kopplas specifika insatser med möjligheter till en fördjupad problembild, arbetsmetoder, mål och målvärden. I insatserna finns även information om exempelvis personalresurser och om samverkan ska ske. Uppföljningar ska sedan göras av såväl inriktningsbeslut som specifika insatser. Uppföljningarna av insatser gäller bland annat arbetsmetoder, resurstid, mål och målvärden samt vad som fungerat bra och dåligt med insatsen. En plan för uppföljningstillfällena görs redan på planeringsstadiet, och uppföljningen kan genomföras löpande under en insats gång.

2.2.5 Rikspolisstyrelsens implementeringsarbete med PUM och PUM-A

Internrevisionen vid Rikspolisstyrelsen konstaterar att styrelsen bedriver ett utvecklingsarbete inom områdena samverkan, uppföljning, arbetsmetoder, PUM-A och en fortsatt implementering och förstärkning av PUM. Polisavdelningen vid Rikspolisstyrelsen har genomfört ett antal projekt för att förbättra förmågan att

- identifiera och analysera orsaker till brott och ordningsstörningar
- åtgärda dessa orsaker genom att använda evidens- eller erfarenhetsbaserade metoder
- återkoppla kunskap för att ta till vara och återföra kunskap i organisationen
- samverka med andra samhällsaktörer.

¹⁷ FAP 193-1, RPSFS 2009:5 Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning av IT-stödet Polisens underrättelsemodell – Applikationer (PUM-A).

Rikspolisstyrelsens brottsförebyggande enhet har stöttat implementeringen av PUM i myndigheterna på olika sätt i olika faser. Under den första halvan av 2010 har de befunnit sig i en stöttande fas, i syfte att få PUM fullt ut implementerad vid myndigheterna. I stödet ingår att Rikspolisstyrelsen har inlett ett projekt för att utveckla PUM på strategisk och operativ ledningsnivå i polismyndigheterna under 2010.¹⁸

Implementeringen av PUM-A går under andra halvan av 2010 in i en ny fas där användarvänligheten i verktyget ses över. Företrädare för den brottsförebyggande enheten vid Rikspolisstyrelsen menar att hur väl polisen dokumenterar sitt arbete i PUM-A kan ge en fingervisning om i hur stor utsträckning PUM är implementerad i myndigheten. Till tertialuppföljningen 2010 har de också gjort en genomgång av dokumentationen i PUM-A och kommit fram till att det finns brister i denna. Rikspolisstyrelsens bedömning är därför att PUM inte kan betraktas som fullt ut implementerad i polismyndigheterna.

2.3 Det operativa brottsförebyggande arbetet

I detta avsnitt beskriver vi övergripande var i polisorganisationen det brottsförebyggande arbetet bedrivs och vad poliserna gör när de brottsförebygger.

2.3.1 Var i polisorganisationen bedrivs det brottsförebyggande arbetet?

Huvuddelen av den operativa verksamheten bedrivs inom mindre geografiska områden som går under benämningen polisområden, närpolisområden eller polisdistrikt.

Många polismyndigheter har som utgångspunkt att det brottsförebyggande arbetet ska genomsyra hela verksamheten och vara utspritt i organisationen. Ingripandeverksamhet och planlagt brottsförebyggande arbete utförs ofta av samma personal.

Över lag är det planlagda och händelsestyrda arbetet integrerat. Flera myndigheter har dock valt att utse vissa poliser som huvudsakligen ska arbeta planlagt brottsförebyggande. Det kan till exempel vara en grupp närpoliser, ungdomspoliser eller poliser vid lokala poliskontor.

¹⁸ POA-190-1449/10 Uppdragsdirektiv för utveckling av Polisens underrättelsemodell på strategisk och operativ ledningsnivå i polismyndigheterna, 2010-04-08.

2.3.2 Vad gör poliserna när de brottsförebygger?

För att ta reda på vad poliserna gör när de brottsförebygger har vi dels frågat poliser i intervjuer, dels bett samma poliser att föra dagbok under några arbetspass. Ett tiotal poliser från fallmyndigheterna har inkommit med dagböcker.

Vad poliserna gör skiljer sig åt beroende på om de arbetar i inre eller yttre tjänst och om de främst arbetar med ingripandeverksamhet eller med planerat brottsförebyggande arbete. Nedan presenteras de åtgärder som varit vanligt förekommande enligt intervjuer och dagböcker.

Det *inre brottsförebyggande arbetet* ägnas åt exempelvis följande aktiviteter:

- Genomgång av dygnets brottsanmälningar samt genomgång av post och e-post. Detta görs för att få en bra bild av brottsligheten i området.
- Informationen sammanställs ibland och skickas vidare till poliser i yttre tjänst och till kriminalunderrättelsetjänsten.
- Morgonmöte.
- Telefonsamtal (ofta inkommande) med till exempel skolor som har problem med brott eller oordning, fritidsledare, oroliga föräldrar, brottsoffer, allmänheten som har frågor eller tips, andra poliser eller häktespersonal.
- Samverkan och nätverksbyggande arbete. Det kan exempelvis vara informations- eller samverkansmöten med frivilligarbetare, stadsdelsförvaltningen eller kommunen, eller möten med andra närpolisområden. Det kan handla om uppkomna problem till exempel med ungdomar.
- Arbete med grannstöd och besök hos till exempel fastighetsägare.
- Samtal med ungdomar.
- Läsning av till exempel facktidsskrifter, information på intranätet.

De personer som arbetar med inre brottsförebyggande arbete gör också ofta sådant som inte kan ses som specifikt brottsförebyggande. De bistår mer eller mindre ofta i utredningsarbete där de bland annat kallar till förhör, håller förhör, skriver ut förhör, har kontakt med åklagaren. Vissa ägnar också tid åt brottsofferarbete. Vissa ägnar mycket tid åt transporter av olika slag. Dessa poliser är ibland med vid häktesförhandlingar och skriver häktnings-pm.

Arbetet i *yttre tjänst* inom ramen för närpolisverksamheten består sällan av renodlat brottsförebyggande- eller utrednings- och lagföringsarbete. Dessa poliser ägnar exempelvis sin tid åt följande aktiviteter:

- Utryckningsarbete efter beordring från länskommunikationscentralen (LKC). Det kan till exempel röra sig om slagsmål, lägenhetsbråk eller vägproblem. Ibland är det inget problem när polisen kommer till platsen. Ibland resulterar det i åtgärder som i sin tur innebär avrapporteringsarbete, att skriva beslagsprotokoll och skriva pm till socialtjänsten.
- Agerande utifrån något poliserna påträffar eller upptäcker, ofta av ordningshållande karaktär. Det kan röra sig om misstänkta alkohol- eller narkotikapåverkade personer, personer de känner och söker efter, kontroll av fordon, felparkerade bilar, bilar utan lysen, olovlig körning, förverkande av alkohol, drogtester, PL 13¹⁹, LOB²⁰ eller medling vid lägenhetsbråk.
- Mottagande av anmälningar och kontakter med uppgiftslämnare.
- Insatser mot olika brottstyper, såsom narkotikainsatser. Det kan exempelvis innebära spaning, sökning efter efterlysta, bevakning, kontroll av adresser eller genomförande av husrannsakan.
- Trafikkontroller eller annat trafikarbete.
- Fotpatrullering och att prata med ungdomar.
- Deltagande vid samverkansmöten.
- Deltagande i seminarier, föredrag och internutbildning om till exempel nya droger och trafikstatistik.

I det yttre polisarbetet ingår också att bland annat förbereda utrustning och tjänstebilar inför ett arbetspass, genom avrustning, bilservice och biltvätt. Regelbundet ägnas tid åt fysisk träning samt sådant som självskyddsutrustning och tjänsteskjutning. Precis som de poliser som arbetar med inre brottsförebyggande arbete ägnar poliserna i yttre tjänst mer eller mindre tid åt till exempel utredningsarbete, transporter och häktesförhandlingar.

¹⁹ 13 § Polislag (1984:387): "Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärras. Är en åtgärd som avses i första stycket otillräcklig för att det avsedda resultatet skall uppnås, får personen tillfälligt omhändertas."

²⁰ 1 § Lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.: "Den som anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att han inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan får omhändertas av en polisman. Anträffas någon där han eller någon annan har sin bostad, får han inte omhändertas enligt första stycket."

3 Otydligt vad brottsförebyggande arbete är

I detta kapitel presenterar vi de olika sätten att se på brottsförebyggande arbete inom polisen.

En grundläggande förutsättning för att polisens brottsförebyggande arbete ska kunna bedrivas på ett enhetligt sätt är att det finns en samsyn kring vad brottsförebyggande arbete är. I Riksrevisionens tidigare granskning av Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna från 2005²¹ var en slutsats att Rikspolisstyrelsen inte hade tagit fram en tydlig definition av brottsförebyggande arbete. En sådan tydlig definition bedömdes vara en förutsättning för att polismyndigheterna enhetligt ska kunna planera, genomföra och följa upp det brottsförebyggande arbetet.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Inom polisen saknas fortfarande en enhetlig syn på vad brottsförebyggande arbete är. Rikspolisstyrelsen använder numera två olika definitioner (se avsnitt 3.2 nedan), som speglar helt skilda sätt att betrakta brottsförebyggande arbete. De har alltså inte konsekvent tydliggjort vilket synsätt på brottsförebyggande som bör vara utgångspunkten vid styrningen och inriktningen av det brottsförebyggande arbetet inom polismyndigheterna.
- Denna otydlighet kring vad brottsförebyggande arbete är får flera konsekvenser för verksamheten, bland annat för styrningen, informationsöverföringen och uppföljningen.

3.2 Enhetlighet och tydlighet saknas i fråga om vad brottsförebyggande arbete är

Även om Rikspolisstyrelsen numera har en definition av brottsförebyggande arbete, saknas fortfarande en tydlighet i fråga om vad brottsförebyggande arbete innebär. Som vi nämnt tidigare finns olika synsätt på vad brottsförebyggande arbete är och vad det består av. Det gäller både inom och

²¹ Riksrevisionen 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna.

mellan enheter och nivåer i polisorganisationen, och även i övriga samhället. Huvudlinjen inom polisen går mellan å ena sidan dem som anser att brottsförebyggande är ett arbete eller en verksamhet som kan definieras efter vad polisen gör, och å andra sidan dem som anser att brottsförebyggande är en effekt som kan komma av allt polisarbete, inklusive utrednings- och lagföringsåtgärder.²²

Polisenheten vid Justitiedepartementet har inte lagt fast någon definition av brottsförebyggande arbete och har inte heller pekat ut vilka polisiära åtgärder som är brottsförebyggande. Företrädare för enheten menar att allt polisarbete är brottsförebyggande och att en avgränsning i stället görs genom styrning av polisens planlagda och händelsestyrda arbete.

Som tidigare nämnts har polisen tre verksamhetsgrenar som benämns brottsförebyggande, utredning och lagföring samt service. All kärnverksamhet är kopplad till någon av dessa verksamhetsgrenar.²³ Det som ska redovisas i strukturen Polisens resultatrapporter (PRR) beskrivs på följande sätt:

Kriminalunderrättelseverksamhet/brottsanalys, planlagda insatser i samverkan och självständigt samt brottsförebyggande ingripanden inom den händelsestyrda verksamheten för att förebygga eller förhindra brott.

Denna beskrivning av vad som ryms och redovisas inom verksamhetsgrenen brottsförebyggande är dock betydligt snävare än den definition av brottsförebyggande arbete som Rikspolisstyrelsen framfört i flera sammanhang:

Aktiviteter som Polisen genomför i samverkan med andra aktörer eller självständigt i syfte att förhindra eller försvåra genomförandet av brott, brottslig verksamhet eller ordningsstörningar.²⁴

Definitionen är inte vägledande för om brottsförebyggande bör ses som en särskild verksamhet eller vilken polisiär verksamhet som helst som kan tänkas ha effekt på brottsligheten. "Förhindra eller försvåra" kan visserligen tolkas som en insnävning av begreppet till att utesluta exempelvis utredningsåtgärder. Företrädare för den brottsförebyggande enheten vid Rikspolisstyrelsen har dock betonat att definitionen är vid och att den exempelvis kan innehålla även utrednings- och lagföringsinsatser. Vid sidan av denna "officiella" definition ger Rikspolisstyrelsen brottsförebyggande

²² Frågan om vad brottsförebyggande är har ställts i majoriteten av våra ca 50 intervjuer. Även enkätsvaren har underbyggt detta.

²³ Rikspolisstyrelsen och Justitiedepartementet har fört diskussioner om möjligheterna att ändra verksamhetsgrenarna, men ingen ändring planeras i dagsläget.

²⁴ Prop. 2007/8:1 utg.omr. 4 s. 39. Denna definition har Rikspolisstyrelsen även lämnat till Riksrevisionen.

arbete en snävare innebörd i till exempel Polisens resultatrapporter. Rikspolisstyrelsen anser att strukturen brister i Polisens resultatrapporter, genom exempelvis gränsdragningsproblem mellan vad som är brottsförebyggande, utredning och lagföring samt service.

Flera polisedningar och personer inom Rikspolisstyrelsen poängterar att "allt är brottsförebyggande", att "utredning och lagföring är bästa brottsförebyggande" eller att brottsförebyggande inte är något som vissa personer arbetar med utan att det är ett förhållningssätt som alla poliser bör ha. Flera hänvisar till att det är det "nya" sättet att se på brottsförebyggande arbete till skillnad från det "traditionella" sättet. Ledande personer inom polisen uttrycker sig på följande sätt:

Tidigare var ju brottsförebyggande någonting som vissa poliser ägnade sig åt. Men för några år sedan ändrades ju det där. Numera ska brottsförebyggande genomsyra all verksamhet. Allt vi gör är brottsförebyggande. Utredning och lagföring är bästa brottsförebyggande. /.../ Begreppet brottsförebyggande ligger kvar i många polisers åsikter att det är någon speciell person som pysslar med det. Budskapet att det konkret genomsyrar allt modernt polisarbete är inte en allmän åsikt. /.../ Polisens brottsförebyggande verksamhet är en process som måste genomsyra all polisverksamhet och inte ses som en uppgift för en viss enhet eller avdelning.²⁵

En närpolischef påpekar just detta att det är "lite nytt" vad som räknas in i brottsförebyggande arbete. Han menar att tidigare avsågs det arbete som utfördes innan ett brott äger rum, men att insatser som sker efter att brott har begåtts numera också räknas in. Han tycker dock att det är "ärligare" att kalla det senare repressivt arbete. En annan biträdande närpolischef anser att brottsförebyggande arbete består i "att i rätt tid finnas på rätt plats för att förhindra att brott uppstår". Majoriteten av de poliser vi intervjuat som arbetar brottsförebyggande ser i första hand brottsförebyggande som ett arbete, något man gör. Många påpekar dock att det finns annat arbete som också kan få brottsförebyggande effekt. Flera poliser påtalar också att det finns en begreppsförvirring, att det är oklart vad som avses med brottsförebyggande arbete.

²⁵ Utsagorna kommer från tre olika polischefer.

3.3 Konsekvenser av otydligheten

Otydligheten och oenhetligheten i fråga om vad brottsförebyggande arbete innebär är i viss mån en försvårande faktor i det brottsförebyggande arbetet. Det medför att det blir svårare för polisen att få en bild av vilket brottsförebyggande arbete polisen bedriver samt att redovisa tid, kostnader och resultat för det brottsförebyggande arbetet. En polischef uttryckte sig i vår enkät på följande sätt: "Då brottsförebyggande arbete anges i ganska allmänna termer är det svårt att avgöra huruvida det ger önskat resultat i förhållande till de uppsatta målen." Definitionssvårigheterna har enligt brottsförebyggande enheten vid Rikspolisstyrelsen lett till onödigt många koder i Polisens resultatrapporter (PRR) och ett alltför komplicerat system.

Rikspolisstyrelsen har inte tagit fram en nationell brottsförebyggande strategi som de tidigare avsåg att göra. Det huvudsakliga skälet till det är, enligt brottsförebyggande enheten vid Rikspolisstyrelsen, att brottsförebyggande arbete är ett för brett och svårgreppbart begrepp. De menar att om de skulle göra en brottsförebyggande strategi, så skulle det bli en strategi för *all* polisverksamhet, vilket inte låter sig göras. Flera polismyndigheter tar i vår enkät upp att de har behov av en sådan strategi, medan Rikspolisstyrelsen menar att Polisens underrättelsemodell (PUM) har ersatt en sådan strategi.

I nuläget går det inte att få en överblick över vilka som arbetar brottsförebyggande, vilket hade kunnat vara till hjälp vid till exempel utskick av specifik brottsförebyggande information eller vid förfrågningar. När vi har frågat efter utbildningar som rör brottsförebyggande arbete har ett flertal polismyndigheter hört av sig och undrat vad vi menar med brottsförebyggande, eftersom det är svårt för dem själva att bedöma vilka utbildningar som rör brottsförebyggande arbete. De svar som vi fått visar också på hur olika polismyndigheterna bedömer detta.

4 Mål, prioriteringar och måluppfyllelse

I detta kapitel presenterar vi våra iakttagelser om mål och prioriteringar för polisens brottsförebyggande arbete. Därefter beskriver vi i vilken mån polisen har nått de övergripande målen.

Att sätta mål för polisens brottsförebyggande verksamhet är svårt, och att sätta tydliga och mätbara sådana mål är ännu svårare. Ett av problemen ligger i att antalet anmälda brott, en klassisk indikator på brottslighetens utveckling, inom många områden kan avvika väsentligt från den faktiska brottsligheten. Trots det använder man fortfarande på många håll enbart antalet anmälda brott som indikator för den brottsförebyggande verksamheten.

Det finns dock möjligheter att sätta andra typer av mål för den brottsförebyggande verksamheten, som sammantaget skulle kunna innebära rimligare målsättningar. En hel flora av sådana mål eller indikatorer på mål kan utnyttjas: mål för utsatthet, produktionsmål, prestationsmål eller processmål.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

I kapitlet konstaterar vi följande om regeringens och polisens mål för, och prioriteringar av, den brottsförebyggande verksamheten:

- Regeringens övergripande mål har ändrats varje år de senaste tre åren. Målen är i viss mån oklara i den meningen att de inte är specifika, mätbara och tidssatta.
- Regeringens mål om 20 000 poliser är specificerat, men det målet är knutet till vilka produktionsresurser som ska användas. Det kan begränsa polisens möjligheter att välja de bästa vägarna att uppnå de övergripande målen. Synlighetsmålet har kritiserats av många bedömare för att inte vara nära relaterat till minskad brottslighet.
- Rikspolisstyrelsen har numera frångått att använda anmälda brott som mål i planeringsförutsättningarna utan att ersätta det med andra preciserade mål. Inga preciserade mål sätts för ökad trygghet eller personers utsatthet för brott. Inget nationellt mål för brottsförebyggande insatser är numera kvantitativt preciserat. Några prioriterade områden har fortfarande kvantitativa mål, men de avser utredning och lagföring.

- Närmare hälften av de yttre befälen och brottsförebyggarna anser att målen inte mäter rätt saker. Två tredjedelar anser att målen inte i lagom utsträckning fokuserar på åtgärder eller aktiviteter.
- Rikspolisstyrelsen anger många prioriterade områden och perspektiv, utan att göra någon prioritering mellan områdena. Om och i vilken grad de områden och perspektiv som prioriteras avser brottsförebyggande verksamhet framgår inte.
- De nationella målen dominerar helt i polismyndigheternas verksamhetsplaner. Lokala mål formuleras endast i begränsad utsträckning.
- Rikspolisstyrelsen bedömer i årsredovisningarna för 2008 och 2009 att målen för det brottsförebyggande arbetet delvis uppnåtts.
- Vare sig statistiken över anmälda brott eller utsatthet för brott pekar på att den faktiska brottsligheten minskar.

4.2 Mål

Vi begränsar oss i detta avsnitt till att belysa de mål som regeringen, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheternas ledningar har lagt fast för den brottsförebyggande verksamheten under 2008–2010. Mål på lägre nivåer inom polismyndigheterna behandlas längre fram i avsnitt 5.4. En utgångspunkt för bedömningen av målen är de uttalanden som riksdagen gjort om att de övergripande målen på området bör brytas ned till välformulerade, mätbara och uppföljningsbara mål.²⁶ En annan utgångspunkt är uttalanden från regeringen om att målen i möjligaste mån bör vara specificerade, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta.²⁷

4.2.1 Regeringens mål för polisens brottsförebyggande verksamhet är otydliga

Riksdagen har angett att de övergripande målen för rättsväsendet ska vara att

- den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet ska öka
- brottsligheten ska minska
- människors trygghet ska öka
- allmän ordning och säkerhet ska upprätthållas
- allmänhetens skydd och hjälp ska garanteras.

²⁶ Justitieutskottets betänkande 2003/04:JuU1.

²⁷ SMART-kriterierna är ett krav på hur mål ska formuleras i regleringsbrev inom Regeringskansliet enligt anvisningar i den s.k. regleringsbrevshandledningen.

När det gäller den brottsförebyggande verksamheten delar riksdagen under 2008–2010 över lag regeringens syn på målen i budgetpropositionerna. Regeringen anger mål för det brottsförebyggande arbetet i polisens regleringsbrev.²⁸ Målen refereras också i budgetpropositionerna. Vi begränsar dock vår genomgång till regleringsbreven. Följande uttalanden om övergripande mål för det brottsförebyggande arbetet har gjorts under perioden 2008–2010.

- År 2008 var regeringens mål för polisens brottsförebyggande verksamhet att ”antalet brott ska minska och antalet brottsoffer ska därmed bli färre”. Under rubriken Uppdrag anger man också att Rikspolisstyrelsen ska redovisa hur regeringens mål om 20 000 poliser till halvårsskiftet 2010 ska uppnås samt att ökad synlighet är ett viktigt verktyg för att uppnå regeringens mål att öka människors faktiska och upplevda trygghet.
- År 2009 var målet att ”bidra till att minska brottsligheten, dels genom insatser inom det egna ansvarsområdet, dels genom aktiv medverkan i samhällets gemensamma brottsförebyggande arbete”. Polisen ska också bidra till att öka människors trygghet. Liksom 2007 nämns här – nu som ett uttryckligt mål – att antalet poliser ska fortsätta att öka, för att vid halvårsskiftet 2010 uppgå till 20 000. Den polisiära synligheten ska också öka, och den polisiära närvaron i hela landet ska förstärkas. Ökningen av antalet poliser ska leda till ett förbättrat verksamhetsresultat.
- År 2010 anges inget uttryckligt mål för den brottsförebyggande verksamheten. Dock skriver man under rubriken Verksamhet: ”Polisen ska bidra till att öka människors trygghet. Det är därför viktigt att förtroendet för Polisen är högt. Polisen ska bli mer effektiv och verksamhetsresultatet ska förbättras. Skillnaderna i resultat mellan polismyndigheterna ska minska. En större andel brott ska klaras upp och det brottsförebyggande arbetet ska utvecklas. Genom bland annat ett förbättrat verksamhetsresultat, en ökad synlighet och tillgänglighet i hela landet samt ett starkt engagemang hos medarbetarna ska förtroendet för Polisen och människors trygghet öka.”

Av redovisningen ovan framgår att regeringen varje år under perioden ändrat målen för det brottsförebyggande arbetet. Regeringen specificerar inte heller hur mycket brottsligheten förväntas minska och inom vilken tidsperiod det ska ske. Regeringen överlåter eller delegerar uppgiften att precisera målen och att ta fram indikatorer för dessa mål till Rikspolisstyrelsen.

²⁸ I förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen finns inga mål angivna. Där står bara att Rikspolisstyrelsen ska ”utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamhet samt förmedla detta till polisorganisationen”.

Regeringens mål om 20 000 poliser är specificerat, men det målet är knutet till vilka produktionsresurser som ska användas och kan begränsa polisens möjligheter att välja de bästa vägarna att uppnå de övergripande målen.

Huruvida fler synliga poliser minskar brottsligheten och ökar tryggheten är delvis oklart. Ett utökat antal poliser bedömdes som en lovande åtgärd 1997 enligt amerikanska forskare men 2002 fördes det upp på listan över åtgärder som inte fungerade.²⁹ Vissa studier har påvisat effekter på brottslighet, men den samlade forskningen visar inget entydigt samband mellan ett ökat antal poliser och minskad brottslighet.³⁰ En närpolischef i Stockholm betonar att synlighet kan ha motsatt effekt på trygghet, att folk i stället blir otrygga. I vissa områden jobbar polisen medvetet ”osynligt”, alltså civilklädda, för att inte skapa otrygghet.

Synlighetsmålet är alltså i flera utfrågade polisens och andra bedömares ögon inte ett helt realistiskt eller lämpligt mål att sätta, och det kan snarare göra det svårare att uppnå andra övergripande mål. Att sätta upp ett mål för antalet poliser, alltså vilka resurser som ska utnyttjas för att nå målen, begränsar också polisens möjligheter att överväga *hur* målen bäst ska uppnås.

4.2.2 Rikspolisstyrelsen preciserar alltmer sällan regeringens mål

Planeringsförutsättningarna är Rikspolisstyrelsens styrdokument för att utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen har beslutat för polisorganisationen. Dessa planeringsförutsättningar ska ligga till grund för polismyndigheternas närmare beslut om hur verksamheten ska bedrivas.

Med utgångspunkt i Rikspolischefens inriktningsdokument ansvarar Rikspolisstyrelsens huvudkontor för att utarbeta polisens planeringsförutsättningar med nationella mål och nationella strategier. Målen talar om *vad* som ska uppnås och strategierna beskriver övergripande *hur* målen ska uppnås.

Färre områden har preciserade nationella mål

Vår genomgång av Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar visar på följande:

²⁹ *Effektiva åtgärder mot brott* – En sammanställning av forskning och beprövad erfarenhet, Brå-rapport 2/2004, s. 14.

³⁰ Lindström, Peter. *Fler poliser – färre brott?* i Apropå 2/2002.

- År 2008 lade Rikspolisstyrelsen fast nationella mål för tretton brottsområden. Inom fyra av dessa områden fastställdes kvantitativa mål för tydligt utpekad brottsförebyggande verksamhet. Sådana mål var till exempel att antalet anmälda misshandelsbrott utomhus, bostadsinbrott och skadegörelsebrott skulle minska med ett angivet antal eller en angiven procentandel. För trafikbrotten var målen dels att antalet skadade och döda i trafiken skulle minska, dels att ett antal andningsprov bland annat skulle göras. Målen för området grov organiserad brottslighet och narkotika var att rekryteringsbasen bland kriminella ungdomar till organiserade brottsliga nätverk på sikt skulle ha halverats, respektive att minska utbudet av och efterfrågan på narkotika i samhället. Målen på övriga områden var mer löst formulerade eller formulerade på längre sikt, till exempel att personsäkerhetsarbetet inom polisen skulle leda till att förmågan att skydda vittnespersoner skulle öka.
- År 2009 formulerades nationella mål på sju områden. Två av dessa områden – våld i offentlig miljö och trafik – hade kvantitativt och precist uttryckta mål för brottsförebyggande verksamhet. Målen avsåg antalet anmälda misshandelsbrott utomhus och till exempel antalet utandningsprov som ska göras inom området trafikbrott. Även målet för narkotika hade fortfarande en kvantitativ utformning (att minska tillgången på och användningen av narkotika i samhället).
- År 2010 fanns sex nationella mål. Två av dem avsåg kvantitativt preciserade mål för brottsförebyggande verksamhet (våld i offentlig miljö och trafikbrott). Målet för området narkotika var detsamma som för 2009.
- För 2011 har Rikspolisstyrelsen lagt fast nationella mål på sju områden. Dessa områden är i stort sett desamma som tidigare år (misshandel utomhus, tillgreppsbrott, grov organiserad brottslighet, trafiksäkerhet, narkotika och brott i nära relationer). Ett nytt område har tillkommit: grova våldsbrott (dödligt våld). Det kvantitativt preciserade målet för misshandel utomhus har utgått. Nu ska polisen verka för att minska denna våldsbrottslighet med utgångspunkt i lokala problembilder.

Antalet nationella mål har alltså efter hand minskats. Inget nationellt mål för brottsförebyggande verksamhet är numera kvantitativt preciserat. Tidigare användes antalet anmälda brott som mål. Rikspolisstyrelsen har dock numera frångått detta för det brottsförebyggande arbetets del. Orsaken är den kritik som framförts från bland annat Brå om att antalet anmälda brott inom många områden kan avvika väsentligt från den faktiska brottsligheten. När det gäller regeringens mål för ökad trygghet preciserar inte heller något sådant mål i planeringsförutsättningarna. Målet för ökad synlighet har dessutom tagits bort för år 2011 och framåt.

Flera forskare och andra bedömare menar att det finns goda möjligheter att komplettera med eller sätta andra typer av mål för den brottsförebyggande verksamheten som sammantaget skulle kunna innebära rimligare målsättningar.³¹ En hel flora av sådana mål eller indikatorer på mål finns enligt dem tillgängliga: mål för utsatthet, produktionsmål, prestationsmål och processmål.

Att inte sådana mål har använts kan bero på att polismyndigheterna inte är tillräckligt delaktiga vid framtagandet av de nationella målen och att framtagandet av målen inte sker i dialog. Endast en fjärdedel av polisledningarna instämmer enligt vår enkät helt i att polismyndigheten är delaktig när målen sätts och att det sker i dialog. Endast en tredjedel anser också att Rikspolisstyrelsens mål för det brottsförebyggande arbetet är tydliga. Ännu färre instämmer helt i att de är relevanta och rimliga och mäter rätt saker.

4.2.3 *Polismyndigheternas mål avser ofta enbart anmälda brott*

I polismyndigheternas verksamhetsplaner omsätts de nationella målen och strategierna till operativt polisarbete genom att de anpassas och kompletteras utifrån lokala förhållanden. Nationella mål och strategier i planeringsförutsättningarna ska ingå i myndigheternas verksamhetsplaner för att på ett tydligt sätt synliggöra kopplingen, via verksamhetsplaner och handlingsplaner, till den operativa verksamheten. Verksamhetsplanerna struktureras i stort sett enligt den mall som Rikspolisstyrelsen tillhandahåller.

Vi har gått igenom polismyndigheternas verksamhetsplaner för 2008–2009 och granskat i vilken grad Rikspolisstyrelsens nationella mål omsatts i mål för det brottsförebyggande arbetet inom myndigheten. Följande iakttagelser har gjorts:

- För ungefär en tredjedel av de områden där det finns nationella mål preciserar, kompletterar eller anpassar polismyndigheterna dessa mål till de lokala förhållandena. De lokalt formulerade målen som nämns är oftast att antalet anmälda brott ska vara mindre än eller mer än ett visst angivet antal, eller att ett visst antal åtgärder ska ha vidtagits (till exempel antal genomförda drogtester).
- Målen i verksamhetsplanerna är i en tredjedel av fallen i stort sett identiska med de nationella målen.
- Den återstående tredjedelen av de nationella målen nämns antingen inte alls eller är enbart formulerade som mål för utredning och lagföring.

³¹ Tilley, Nick (2009) *Crime prevention*. ESV-rapport 2006:7 Måluppfyllelseanalys. Mårtensson, Maria & Bjurström, Erik (2010) Mer mätning – bättre styrning? i Brunsson, Nils (2010) *Företagsekonomins frågor*.

- Polismyndigheterna har nästan alltid omsatt Rikspolisstyrelsens preciserade kvantitativa mål inom prioriterade områden och perspektiv till någon form av måltal för den egna verksamheten inom området.
- Få polismyndigheter lägger fast preciserade mål för ökad trygghet eller för utsatthet för brott i verksamhetsplanerna.

Vi har i vår enkät till brottsförebyggare och yttre befäl ställt frågor kring polismyndigheternas mål. Följande resultat erhöles:

- 30 procent av de yttre befälen och 45 procent av brottsförebyggarna anser att målen inte är särskilt tydliga.
- Två tredjedelar av de yttre befälen och brottsförebyggarna anser att målen inte alls eller endast i liten utsträckning mäter rätt saker.
- Knappt hälften av dessa grupper tycker inte alls eller i liten utsträckning att målen fokuserar på åtgärder och aktiviteter.

4.3 Prioriteringar av det brottsförebyggande arbetet

I detta avsnitt belyser vi de prioriteringar som regeringen, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna har gjort av de brottsförebyggande insatserna. När resurserna är begränsade blir det viktigt för de ansvariga att prioritera både mellan olika mål som myndigheterna sätter upp samt mellan olika brottsområden och brottskategorier.

4.3.1 Regeringens prioriteringar i regleringsbrev och budgetpropositioner

Av regleringsbreven för 2008 och 2009 framgår inte vilka prioriteringar regeringen gör mellan olika angivna mål eller mellan brottsområden och brottskategorier. I något högre grad framgår detta dock av regeringens budgetpropositioner. Regeringen har gjort följande uttalanden som har karaktär av prioriteringar för den brottsförebyggande verksamheten:

- Ett effektivt brottsförebyggande arbete kräver en synlig och aktiv polis. En ökad polisiär synlighet ska ses som ett värde i sig, då det påverkar människors trygghet.
- Särskilt fokus kommer även i fortsättningen att riktas mot mäns våld mot kvinnor, mot ungdomsbrottslighet och mot grov organiserad och systemhotande brottslighet och terrorism.
- Brottsoffrens rättigheter ska stärkas.
- Förebyggande åtgärder mot ekonomisk brottslighet ska vidtas och ekobrottsbekämpningen ska göras effektivare.

4.3.2 *Rikspolisstyrelsens prioriteringar är många och delvis oklara*

De brottsområden, brottskategorier och perspektiv som Rikspolisstyrelsen har prioriterat i sina planeringsförutsättningar har varit relativt stabila under 2008–2010. Åtta av femton sådana prioriteringar har funnits med samtliga år och tre av dem under två år. Många områden och perspektiv prioriteras alltså av Rikspolisstyrelsen, men utan att de gör någon prioritering mellan de angivna områdena och perspektiven. Det är också oklart om prioriteringarna alltid avser både utredning och lagföring respektive brottsförebyggande verksamhet. När Rikspolisstyrelsen beskriver områdena och perspektiven nämns ibland endast utrednings- och lagföringsåtgärder.

4.3.3 *Polismyndigheterna följer i stor utsträckning Rikspolisstyrelsens prioriteringar*

Nästan samtliga polismyndigheter har använt Rikspolisstyrelsens mall för verksamhetsplanering. Merparten av Rikspolisstyrelsens prioriterade områden finns omnämnda i dessa verksamhetsplaner. Polismyndigheterna prioriterar i stort samma brottsområden och perspektiv som Rikspolisstyrelsen. Ett undantag är bidragsbrott, som tre polismyndigheter har valt att inte prioritera. När det gäller perspektiv som utpekats av Rikspolisstyrelsen som viktiga nämns dessa i något mer än hälften av verksamhetsplanerna. På några av de prioriterade områdena har dock polismyndigheterna inte alls eller sällan angivit att brottsförebyggande verksamhet ska bedrivas.

Något mer än hälften av polismyndigheterna har 2008 lokala mål för något område utöver vad Rikspolisstyrelsen prioriterar. I Norrbotten nämns bland annat fjällräddning, mopeder, terrängfordon och skärgårdsbevakning. Dalarna nämner krogkontroll och ledning av ordningsvakter. Gävleborg nämner droger, ungdomar och hatbrott. Jämtland nämner vinterturism, offentliga tillställningar, snöskotertrafik, jakt och fjällräddning.

År 2009 har 15 av 21 polismyndigheter något eller några lokalt prioriterade områden, men oftast handlar det enbart om *ett* lokalt prioriterat område. Nationellt formulerade prioriteringar dominerar. Det är också den bild som polisledningarna ger i vår enkät.

4.4 Polisens övergripande måluppfyllelse

I detta avsnitt beskrivs polisens övergripande måluppfyllelse, både utifrån polisens egen bedömning och utifrån andra indikationer på måluppfyllelse.

4.4.1 Ökade krav på resultat

Enligt polisens årsredovisning har det under 2007–2009 avsatts mellan 5 och 6 miljarder kronor per år till polisens brottsförebyggande verksamhetsgren, vilket är ungefär en tredjedel av polisens totala resurser. Av dessa resurser har 10 till 15 procent planerats gå till händelsestyrt brottsförebyggande arbete (se vidare i avsnitt 7.3). Under de senaste åren har både regeringen och Rikspolisstyrelsen satsat mycket resurser på polisen och den brottsförebyggande verksamheten. Satsningen på 20 000 poliser innebär ett stort resurstillskott för det brottsförebyggande arbetet. Under 2009 ökade den planerade arbetstiden för all brottsförebyggande verksamhet med 11 procent.

Dessa satsningar ökar kraven på förbättrade resultat. Regeringen förväntar sig tydliga förbättringar i det brottsförebyggande arbetet i och med denna satsning samt att regionala skillnader minskar.

4.4.2 Rikspolisstyrelsens bedömning av måluppfyllelsen

Rikspolisstyrelsen bedömer i årsredovisningarna för 2008 och 2009 att målen *delvis* uppnåts.³² För 2008 grundas det framför allt på att antalet anmälda brott fortsatt att öka (med 8 procent mellan 2006 och 2008). En stor del av ökningen utgjordes av skadegörelse- och bedrägeribrott. För 2009 motiveras bedömningen bland annat med att det har blivit färre tillgrepsbrott, att antalet anmälda misshandelsbrott utomhus inte har fortsatt att öka (2007–2009) samt att majoriteten av polismyndigheterna bedömer att utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet enligt målen förbättrats under 2009.

Rikspolisstyrelsen satte mål om ett minskat antal anmälda brott för fyra av sina prioriterade områden 2008 och för två av områdena 2009. Dessa mål uppnåddes endast i ett av de totalt sex målen. För två av dem, där man inte nådde målen (skadegörelse och bostadsinbrott), tog man 2010 bort målen.

4.4.3 Övriga indikationer på måluppfyllelse

I dagsläget finns inte en bra bild av vilka resultat det brottsförebyggande arbetet ger. Det menar företrädare för både Rikspolisstyrelsen och polisenheten vid Justitiedepartementet. Det är svårt att mäta om den faktiska brottsligheten har minskat. Anmäld brottslighet är inte ett optimalt sätt att mäta effekten av polisens brottsförebyggande arbete, även om det i vissa fall kan ge en indikation om måluppfyllelsen.

³² För 2007 bedömdes att målen inte hade uppnåtts.

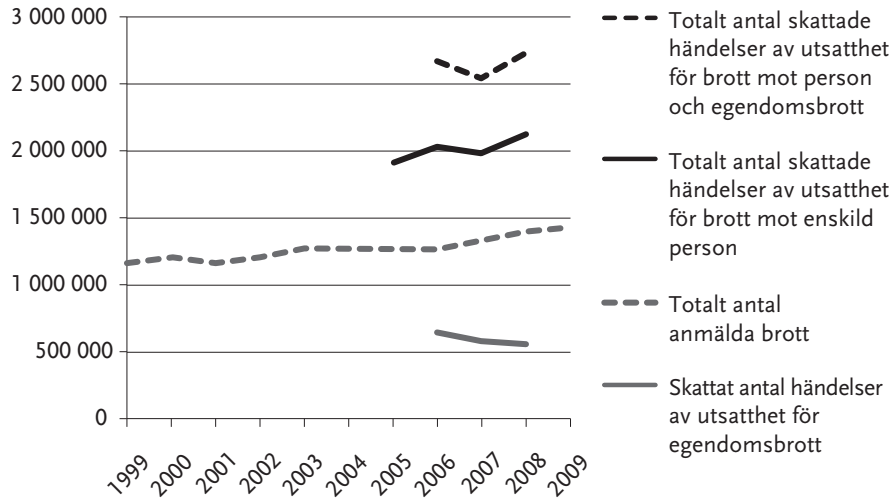
Under den senaste tioårsperioden har den anmälda brottsligheten ökat kontinuerligt. Enligt kriminalstatistiken har antalet anmälda brott ökat med drygt 190 000 brott sedan 2000, vilket motsvarar en ökning med 16 procentenheter. Störst har ökningen varit från 2006 och framåt.

En del av denna ökning av antalet anmälda brott förklaras sannolikt av satsningen på att öka antalet poliser till 20 000 och målet om synligare polis. Fler brott kommer till polisens kännedom då fler poliser vistas ute i samhället. Det är anmälningarna av de så kallade upptäcktsbrotten som framför allt ökar när polisen får större möjlighet att arbeta mot brotten. Förändringar i exempelvis antalet anmälda narkotikabrott och trafikbrott är till viss del ett mått på polisens aktivitet.

Vid sidan av statistik över anmäld brottslighet är människors angivna utsatthet för brott en viktig faktor för att få en bild av den faktiska brottsligheten. Brå har sedan 2005 undersökt detta i Nationella trygghetsundersökningen (NTU). Enligt NTU från 2009 har andelen utsatthet för brott bland personer och hushåll legat på en förhållandevis konstant nivå under 2005 till 2008. Ser man till det totala antalet händelser som rör utsatthet är tendensen däremot en svag ökning av utsattheten. Det som står för ökningen är olika brott mot enskilda personer. Egendomsbrott mot hushåll har däremot minskat något. Eftersom brotten mot personer är betydligt fler än de mot hushåll blir det totalt sett en ökning av den utsatta brottsligheten.³³ I diagrammet nedan visas antalet anmälda brott under den senaste tioårsperioden samt utsatthet för brott för de år det finns statistik för.

³³ NTU 2009, rapport 2010:2, s. 25 samt tabellerna 3 B och 3 E. De två kategorierna brott mot person och egendomsbrott mot hushåll utgör ungefär 40 procent av samtliga anmälda brott mot brottsbalken. Statistiken över anmäld brottslighet och den över utsatthet för brott bör enligt Brå inte jämföras vad gäller nivåer för brottslighet. Däremot kan de användas för att jämföra brottsutvecklingen, såsom görs här.

Figur 4. Anmäld brottslighet kontra utsatthet för brott, 1999–2009



Källa: Brås nationella trygghetsundersökning (NTU) och kriminalstatistik över antalet anmälda brott.

Varken kriminalstatistiken över antalet anmälda brott eller statistiken över människors utsatthet för brott enligt NTU visar på en minskad brottslighet. Detta indikerar att den faktiska brottsligheten inte minskar.

5 Planering och inriktning av brottsförebyggande insatser

I detta kapitel beskriver vi våra iakttagelser av planeringen och inriktningen av polisens brottsförebyggande arbete. Vi har bedömt planeringen och inriktningen utifrån statsmakternas intentioner om ett planlagt, proaktivt, problemorienterat och kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete. Planeringen och inriktningen ska enligt Rikspolisstyrelsen ske via Polisens underrättelsemodell (PUM) och verktyget PUM-A. Rikspolisstyrelsen menar att en väl fungerande underrättelsemodell är en garant för planlagt, proaktivt, problemorienterat och kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete. Rikspolisstyrelsen har vid upprepade tillfällen sedan 2005 betonat att det är PUM som är modellen för ledning och styrning av planlagd operativ verksamhet inom polisen. Målsättningen från Rikspolisstyrelsen var att PUM i alla delar skulle vara fullt ut implementerad vid polismyndigheterna 2007. Detta kommenterades i budgetpropositionen för 2007 av regeringen som ett välkommet initiativ och det betonades att regeringen noga skulle följa utvecklingen av arbetet.³⁴

5.1 Sammanfattande iakttagelser

De rapporter som den operativa ledningsgruppen får, på beställning eller initierat av kriminalunderrättelsetjänsten, har flera brister:

- Rapporterna avser i endast hälften av fallen prioriterade områden.
- Rekommendationerna rör huvudsakligen utredning och lagföring och inte brottsförebyggande arbete.
- Analyserna är sällan systematiska och beaktar många gånger inte de faktorer som enligt forskningen är grundläggande för ett problemorienterat polisarbete.
- Tillräcklig precisering av analysmetoder och problem saknas.
- I kriminalunderrättelsetjänstens rapporter identifieras sällan vilka som är ansvariga för de problem som behandlats.

³⁴ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4, s. 49.

Det finns flera tänkbara förklaringar till att underlagen inte håller tillräcklig kvalitet och inte är inriktade på brottsförebyggande arbete. Bland annat har cheferna för kriminalunderrättelsetjänsten framfört att det beror på brister i beställningarna från den operativa ledningsgruppen, att de inte har tid till analyser för att mycket tid går åt till administration, att uppdraget är för omfattande och att tillräcklig kompetens saknas. Samverkan med externa aktörer i analysarbetet sker också sällan.

I de planlagda insatserna motiveras i regel varför man har valt att genomföra en viss insats. Men det finns ett antal problem:

- I mindre än hälften av insatserna preciseras det övergripande problemet i termer av tid, plats, målgrupp eller specifikt lokala förhållanden.
- Ofta saknas en röd tråd i planeringen av insatserna. I närmare 60 procent av insatserna bedömer vi att de metoder som föreslås inte är helt anpassade efter vad man velat uppnå med insatsen. I tre fjärdedelar av insatserna har man satt ett mål som inte helt återspeglar vad man velat uppnå med insatsen och de metoder man valt. I ungefär en femtedel av insatserna är målvärdena inte helt rimliga i förhållande till målen.
- I drygt hälften av insatserna sätts endast ett mål, vilket oftast är att öka eller minska antalet anmälda brott. Detta trots att det funnits goda möjligheter att sätta fler och annorlunda mål.

5.2 Myndigheternas underlag för beslut om planlagda insatser och inriktning

Enligt Polisens underrättelsemodell har den operativa ledningsgruppen ansvar för att inrikta och prioritera den brottsförebyggande verksamheten. Till sin hjälp kan den operativa ledningsgruppen utnyttja underlag från kriminalunderrättelsetjänsten av både strategisk och operativ karaktär. Underlag kan också komma från andra aktörer, såväl internt som externt, men eftersom både regeringen och Rikspolisstyrelsen betonat kriminalunderrättelsetjänstens roll i strategisk och operativ planering har vi utgått ifrån det underlag som kommer därifrån i vår genomgång.

Vi har analyserat den operativa ledningsgruppens beställningar och hur kriminalunderrättelsetjänsten utformat sina underrättelserapporter under åren 2008–2009 inom två polismyndigheter: Gävleborg respektive Stockholm genom Västerorts polisdistrikt. Våra iakttagelser har därefter skickats ut till cheferna för kriminalunderrättelsetjänsten inom samtliga polismyndigheter. Dessa har fått bedöma om iakttagelserna i de två fallmyndigheterna avviker eller stämmer överens med hur

kriminalunderrättelseverksamheten bedrivs inom den egna myndigheten. Kriminalunderrättelsecheferna har även besvarat ett antal kompletterande frågor kring hur kriminalunderrättelseverksamheten fungerar vid deras myndighet. Iakttagelserna nedan bygger därför på förhållanden vid samtliga polismyndigheter.

5.2.1 *Ungefär hälften av underrättelserapporterna avser prioriterade områden*

Vår genomgång av underrättelserapporterna från kriminalunderrättelsetjänsten vid de två fallmyndigheterna visar att ungefär hälften avser prioriterade brottskategorier. Stölder, ordningsstörningar och butiksinbrott tillhör de mest frekventa brottskategorierna som behandlas i rapporterna. Bland övriga tjugotalet brottskategorier återfinns bland annat rån, bilbränder, väskryckning, cigarettsmuggling, försäljning av cigaretter och snus till minderåriga, prostitution och häleri. Av kriminalunderrättelsecheferna håller 85 procent med om denna beskrivning, medan 15 procent anger att andelen är något högre.

5.2.2 *Underlagen främst inriktade på att utreda och lagföra misstänkta gärningsmän*

Vi bedömer att det huvudsakliga syftet i 62 procent av rapporterna och deras rekommenderade åtgärder är utredning och lagföring av en eller flera misstänkta personer. I 19 procent av rapporterna är (andra) brottsförebyggande åtgärder i fokus. I övriga finns bägge syftena.

Mer än 70 procent av kriminalunderrättelsecheferna håller med om denna beskrivning, medan de allra flesta övriga anser att den stämmer till viss del.

5.2.3 *Systematiska analyser saknas ofta*

En viktig del i det problemorienterade polisarbetet är att identifiera tänkbara orsaker till de problem som iakttagits. I kriminalunderrättelserapporterna saknas dock ofta en systematisk och detaljerad analys av de faktorer som bidragit till problemet. Den så kallade brottstriangeln är ett exempel på hur man kan analysera situationella orsaker till brottsproblem och säkerställa att analysen täcker in alla de tre komponenterna: gärningsman, brottsobjekt och plats. I de kriminalunderrättelserapporter vi granskat analyseras oftast bara en av dessa tre komponenter, allra oftast gärningsmannen. Specialiserade återfallsförbrytare har varit i fokus i cirka 73 procent av rapporterna, brottsobjekt i 7 procent och plats i 20 procent av rapporterna.

När det gäller de analyser som forskare som exempelvis Eck & Clarke³⁵ rekommenderar att polisen gör har vi sett följande:

- Miljöer kring brotten har explicit analyserats i något avseende i 18 procent av rapporterna. Vår bedömning är dock att det då skett endast i något eller några avseenden, inte systematiskt.
- Någon form av beteenden hos förövare och offer med flera har analyserats i 17 procent av rapporterna. Oftast har det dock enbart nämnts att det har varit ett aggressivt beteende hos en gärningsman.
- Vägen fram till brottet analyseras systematiskt i 3 procent av rapporterna, i vissa eller enstaka avseenden i 37 procent och inte alls i 60 procent av rapporterna.
- Dags- och veckorytmer för brottet analyseras i 21 procent av rapporterna.
- I 9 procent av rapporterna söker kriminalunderrättelsetjänsten systematiskt eller i vissa avseenden efter faktorer som underlättar brott och redovisar resultatet av detta sökande.
- I vilken mån de åtgärder som föreslås eller genomförts tidigare bara flyttar brottsproblemen till andra områden (så kallade omfördelningseffekter) analyseras mycket sällan. Vi har endast hittat en rapport där det har skett.
- I 14 procent av rapporterna identifieras i viss utsträckning vilka externa aktörer som är ansvariga för problemet. Mer sällan analyseras varför dessa inte gjort något och vad som krävs för att de ska göra något.

Sju av tio kriminalunderrättelsechefer håller med om ovanstående beskrivning. Några anser att det stämmer till viss del. Andra menar att det beror på vilka problem som ska analyseras. En chef menar av de alltid gör en professionell analys av de problem de fått i uppdrag att analysera.

5.2.4 *Problem och analysmetoder preciseras sällan*

De problem som ska ha undersökts i rapporterna preciseras inte särskilt ofta vad gäller medborgare som påverkas, skada och förväntningar på polisen. Däremot har problemet något oftare preciseras vad gäller var och när händelserna återkommer och om de är likartade. Det har dock endast gjorts i ungefär en tredjedel till hälften av rapporterna.

I över hälften av rapporterna saknas ett angivet syfte eller en problembeskrivning, och i 70 procent av rapporterna saknas en preciserad fråga som ska belysas. Därmed ökar risken för att man inte kommer fram till rätt åtgärd, vid rätt tidpunkt och i rätt omfattning. Sju av tio kriminalunderrättelsechefer håller med om detta.

³⁵ Eck & Clarke (2003) *Bli en problemlösande brottsanalytiker i 55 steg*.

Kriminalunderrättelsetjänsten rekommenderar inte heller i någon rapport att en utvärdering ska göras av föreslagna insatser. Nio av tio kriminalunderrättelsechefer uppger att detta också är fallet inom deras myndighet.

5.2.5 *Tänkbara förklaringar till verksamhetens inriktning*

I vår förfrågan till kriminalunderrättelsecheferna fanns också ett antal frågor om hur verksamheten bedrivs hos dem. Svaren på dessa frågor kan ses som tänkbara förklaringar till varför kriminalunderrättelseverksamheten har fått den inriktning som beskrivits ovan. Följande är en sammanfattning av kriminalunderrättelsechefernas svar på våra frågor.

- En relativt stor andel (59 procent) av underrättelserapporterna initieras och beställs inte av den operativa ledningsgruppen.
- När sådana beställningar görs saknar de ofta krav på analyser som är grundläggande för att brottsförebyggande åtgärder ska kunna identifieras. Den operativa ledningsgruppen ställer inte heller krav i beställningarna på att kriminalunderrättelsetjänsten ska identifiera ansvariga för brottsproblemen varför de ansvariga inte tar sitt ansvar.
- Av kriminalunderrättelsetjänstens tid går 42 procent åt till hantering av tips och arbete vid desk och 38 procent till hjälp i förundersökningar och andra uppgifter. Endast 20 procent används enligt kriminalunderrättelsechefernas uppskattning till underrättelserapporter och lägesrapporter.
- Kriminalunderrättelsetjänsten har alltför många uppdrag från alltför många uppdragsgivare i relation till personalens kapacitet. Det finns heller ingen tydlig prioritering mellan de olika uppdragen.
- IT-stödet som finns är otillräckligt.
- Endast till en viss del finns bra avsättningskanaler för underrättelserapporter initierade av kriminalunderrättelsetjänsten.
- Till viss del har personalen inom kriminalunderrättelsetjänsten inte den utbildning den behöver för att kunna utföra uppdraget. Grund- och vidareutbildning saknas till stor del, men de grund- och vidareutbildningskurser som finns är bra.
- Samverkan sker endast till viss del med externa aktörer (utanför polisen) i framtagandet av underrättelserapporter.
- Resultatet av operativa underrättelser dokumenteras till relativt stor del, men följs upp endast till viss del.

Till relativt stor del instämmer man i att lagföring och fokus på gärningsmän är effektivt för att förebygga brott (hälften av kriminalunderrättelsecheferna anser att detta gäller till viss del, medan andra hälften anser att det gäller till stor del).

5.3 De planlagda brottsförebyggande insatserna

I detta avsnitt beskriver vi på ett övergripande plan polisens planerade brottsförebyggande arbete. Vi beskriver vilken typ av insatser man valt, vad polisen vill uppnå med de planlagda insatserna, vilka arbetssätt och metoder den använder och vilka brottskategorier den främst arbetar med.

De brottskategorier som de drygt 2 500 insatserna främst inriktas mot är trafik-, vålds- och narkotikabrott. Även grov brottslighet och tillgrepp är relativt vanligt förekommande. Se tabell 1 nedan.

Tabell 1. Planlagda insatser 2009 fördelade på brottsområden, antal och tid

Brottsområde	Antal insatser	Andel av totalt antal	Planlagd tid (ÅK)	Andel av total planlagd tid
Trafik	521	20%	951	27%
Våld	517	20%	837	23%
Narkotika	252	10%	434	12%
Grov brottslighet	53	2%	346	10%
Tillgrepp (bil, båt, bostad m.m.)	217	8%	339	9%
Specialstraffrättsliga brott inkl. övriga sådana brott	120	5%	222	6%
Demonstrationer/offentliga tillställningar m.m.	632	25%	117	3%
Övriga BrB-brott	65	3%	115	3%
Skadegörelsebrott, sabotage	92	4%	95	3%
Övriga brott mot person	30	1%	42	1%
Bedrägeri	6	0%	21	1%
Övrigt	54	2%	57	2%
Totalt	2 559	100%	3 576	100%

Källa: Rikspolisstyrelsens förteckning över samtliga planlagda insatser 2009.

Vår genomgång av 200 slumpmässigt valda insatser under 2008 och 2009 visar att 70–80 procent av de planerade insatserna återfinns inom Rikspolisstyrelsens prioriterade områden och perspektiv.³⁶ I vårt urval av insatser återfinns både linjeverksamhet (59 %), planlagda insatser (38 %) och särskilda händelser (3 %). Sett till samtliga insatser som finns dokumenterade i PUM-A är fördelningen i stort sett densamma.

De vanligaste effekterna polisen har velat uppnå med en insats är:

- att upptäcka fler brott eller att öka upptäcktsrisken (förekommer som förväntad effekt i cirka 60 procent av insatserna)
- att minska rädslan för brott eller öka tryggheten (förekommer som förväntad effekt i cirka 50 procent av insatserna)
- att försvåra eller förhindra genomförandet av brott (förekommer som förväntad effekt i cirka 50 procent av insatserna)

³⁶ Olika insatser har olika tidsomfattning, men ser man till andelen planerad och utförd tid för insatser inom prioriterade områden (i stället för *antal* insatser) blir tendensen liknande.

- att minska brottsligheten eller antalet misstänkta (förekommer som förväntad effekt i cirka 45 procent av insatserna).

De vanligaste metoderna som finns föreslagna i insatserna är följande

- Att närvara, vara synlig, patrullera, övervaka och ingripa när det behövs. Det kan handla om allmän patrullering, att bevaka särskilda tillställningar eller intensifierad övervakning av vissa särskilt utsatta platser och tider, så kallade hot spots. Synlighet är en uttalad strategi i närmare 40 procent av insatserna. Fotpatrullering nämns uttryckligen i omkring 25 procent av insatserna.
- Insatser relaterade till alkohol och alkoholkonsumtion. Det kan handla om krog tillsyn, samverkan med ordningsvakter, olika åtgärder för att minska alkoholkonsumtionen (ofta hos ungdomar) eller provtagningar.
- Trafikkontroller eller trafikövervakning.
- Fokus på vissa utpekade personer, till exempel genom att störa dessa, punktbevaka eller frihetsberöva livsstilskriminella. Detta arbete är ofta underrättelsebaserat.

Ibland lyfts även samverkan fram som en metod och ibland även sådant som säkerhetskontroller, visitering, personalkontroller och tillsyn. Därutöver finns vissa andra metoder som bara förekommer i någon enstaka insats.

I våra enkäter till polismyndigheternas ledningar, yttre befäl och brottsförebyggare framkommer på liknande sätt som i insatserna att arbetet framför allt inriktas mot den polisiära synligheten och mot att öka tryggheten lokalt. Framför allt myndighetsledningarna och brottsförebyggarna framhåller därtill att en stor del av arbetet utgörs av samverkan med andra samhällsaktörer. Att minska tillfällena till brott arbetar man inte lika mycket med. Det visar såväl insatsgenomgången som enkäterna till polisledningar och brottsförebyggare. Ändå framhävs ofta just det situationella brottsförebyggande arbetet, då man försöker minska tillfällena till brott, som det som polisen bör inrikta sitt brottsförebyggande arbete mot. Detta eftersom det innehåller tydligt polisiära uppgifter, till skillnad från exempelvis mer socialt inriktad brottsprevention.

Forskning har visat att problemorienterat polisarbete har effekt på brottsligheten, samtidigt som flera forskare har pekat på betydande problem med implementeringen. På många håll där problemorienterat polisarbete i dag praktiseras uppnås endast i liten utsträckning det ursprungliga konceptet. Ofta används traditionella metoder. Detta kan delvis kopplas till en otillräcklig analys av problemen.³⁷

³⁷ Weisburd, David & Braga, Anthony Allan (red.) (2006) *Police innovation: contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

5.4 Den dokumenterade insatsplaneringen

De planlagda insatserna ska finnas dokumenterade i PUM-A enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning av IT-stödet Polisens underrättelsemodell – Applikationen (PUM-A).³⁸ I föreskriften framgår att följande uppgifter ska dokumenteras i PUM-A:

- vilka åtgärder som ska utföras
- hur åtgärderna ska genomföras och följas upp
- om den planlagda verksamheten ska utvärderas
- alla beslut, signerade av behörig beslutsfattare
- planerade, målrelaterade och förbrukade resurstimmar.

Vår granskning visar att detta i regel dokumenteras i insatserna, om än olika utförligt. Ibland saknas till exempel information om förbrukade resurstimmar.

Det finns även andra berättigade krav att ställa på planeringen av insatser. Vid sidan av att dokumentationen av en insats i PUM-A bör utgöra ett bra underlag för genomförandet och uppföljningen av insatsen, bör den också ge en förståelse för varför det är viktigt att insatsen genomförs på föreslaget sätt. Därtill bör det finnas en tydlig logik i planeringen, till exempel att man väljer metod och sätter mål som är relevanta utifrån vad man vill uppnå med insatsen. Rikspolisstyrelsen har betonat vikten av en fungerande kedja, och i PUM-handboken står bland annat att valet av uppföljningsfaktorer (målvärden) ska ha betydelse för hur arbetet fortskrider i förhållande till syfte och mål.

I vår undersökning av insatsernas planering har vi särskilt bedömt följande:

- Om det finns en motivering till varför man valt att göra en viss insats. Framgår det att det finns ett problem, och har problemet preciserats?
- Om det finns en röd tråd i planeringen av en insats. Finns det en tydlig koppling mellan vad man vill uppnå med insatsen (syfte och förväntad effekt), vilka metoder som föreslås, vilka mål man sätter upp och vilka målvärden som ska användas för att mäta resultatet av insatsen?

Vi har också undersökt om polisen har satt upp andra mål i insatserna än de mest "traditionella".³⁹ Dessutom har vi undersökt antalet målvärden per insats.

Det vi granskat är den *dokumenterade planeringen*. När vi nedan skriver *planeringen* avser vi alltså den planering som har dokumenterats i PUM-A.

³⁸ RPSFS 2009:5 – FAP 193-1. Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning av IT-stödet Polisens underrättelsemodell – Applikationer (PUM-A).

³⁹ Med traditionella mål för vålds- och narkotikabrott avser vi anmälda brott, ordningsbot, LAU, utredningsinsatser, omhändertagande, incidentrapporter och olika varianter av böter.

De granskade insatserna är från 2008 och 2009. I intervjuer har det framförts att polisen på många håll har blivit bättre på att dokumentera i PUM-A. Över lag är också den dokumenterade planeringen bättre 2009 jämfört med 2008. Eftersom denna del av granskningen bygger på bedömningar av ett urval av 60 narkotika- och våldsbrottsinsatser, kan vi inte generalisera iakttagelserna till att gälla all insatsplanering. Däremot kan vi ge en bild av hur det ser ut i just dessa insatser inom dessa två brottskategorier. Resultaten kan ge en indikation om de problem som finns i planeringen av insatser generellt.

Rikspolisstyrelsen har också bedömt dokumentationen av det brottsförebyggande arbetet i den första tertialrapporten 2010. Bedömningen har gjorts utifrån en genomgång av planlagda insatser som har klassificerats i skalan röd, gul och grön, beroende av om uppfyller Rikspolisstyrelsens krav på dokumentation i PUM-A. De bedömningar Rikspolisstyrelsen har gjort av dokumentationen av insatser överensstämmer med och stärker våra iakttagelser.

5.4.1 *Problemen preciseras inte alltid*

En förutsättning för ett problemorienterat arbetssätt är att det finns en tydlig problembild som insatsen kan motiveras utifrån och att denna problembild har preciserats. Det kan exempelvis göras genom att man anger tid, plats och målgrupp för problemen eller att mer specifikt beskriver de lokala förhållandena.

I över 90 procent av insatserna motiveras varför man valt att genomföra insatsen. Ofta sker det genom att man antingen framhåller samhällsproblemet eller ett mer lokalt problem med narkotika- respektive våldsbrott. Det är dock mer sällan som problemet preciseras genom att sådant som tid, plats, målgrupp eller specifikt lokala förhållanden anges. Enligt vår bedömning sker en problemprecisering i mindre än hälften av insatserna. Att problemen inte preciseras tillräckligt är något vanligare i våldsbrottsinsatserna än i narkotikainsatserna.

Rikspolisstyrelsen har på liknande sätt iakttagit problem när det gäller dokumentationen av kartläggning och analys av problembilden samt beskrivningarna av hur problemet fördelar sig i tid och rum. Ungefär hälften av insatserna som man har gått igenom har fått röd markering på båda dessa punkter. I första tertialrapporten för 2010 skriver Rikspolisstyrelsen:

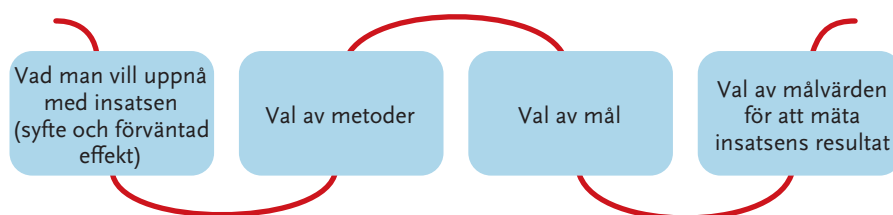
Erfarenheter från tidigare insatser kan genom uppföljningar bättre tas tillvara vid nästa insats. Detta förutsätter en tydlig och informativ beskrivning av lokala problem och dess orsaker, i vilket det finns brister i nuläget.

I en intervju med företrädare för den brottsförebyggande enheten vid Rikspolisstyrelsen påpekas också att problembilden ofta fokuserar på omvärldsfaktorer generellt eller lokalt, men mer sällan på sådant som polisen själv kan göra någonting åt.

5.4.2 Röd tråd saknas ofta mellan syfte, metod, mål och målvärden

I en god planering ingår, som redogjordes för ovan, att det finns en logik eller röd tråd i upplägget av insatsen. Det bör finnas en tydlig koppling mellan vad man vill uppnå med insatsen, vilka metoder som föreslås, vilka mål man sätter upp och vilka målvärden som ska användas för att mäta resultatet av insatsen. Figur 5 nedan visar de olika delar i insatsplaneringen som bör vara tydligt sammankopplade.

Figur 5. Röd tråd mellan insatsplaneringens olika delar



Vi har bedömt om det ofta saknas en röd tråd mellan vad man vill uppnå med insatsen, vilka metoder som föreslås, vilka mål man sätter upp och vilka målvärden som ska användas för att mäta resultatet av insatsen.

Metoder

I närmare 60 procent av insatserna har vi bedömt att de metoder som föreslås inte är helt anpassade efter vad man uppgett sig vilja uppnå med insatsen. I regel eftersträvas i dessa fall andra och fler effekter med insatsen än vad vi har bedömt vara möjligt att uppnå med föreslagen metod. Ofta finns betydligt mer beskrivet om förväntade effekter av insatsen än metoden för att uppnå dem. Exempelvis är ökad synlighet, närvaro eller intensifierad övervakning (ibland i kombination med civil övervakning/ingripande) en vanlig metod för att öka upptäcktsrisken och minska rädslan för brott. I insatserna förväntas man dock även kunna uppnå andra effekter såsom att avbryta pågående kriminell karriär, förhindra ungdomar från att börja missbruka narkotika, lagföra och minska utbytet av brott. Det är något vanligare i narkotikainsatserna än i våldsbrottsinsatserna att metoderna inte är helt anpassade efter vad man vill uppnå med insatsen.

Vi har inte beaktat hur metoderna beskrivits i insatserna. Det har däremot Rikspolisstyrelsen gjort i sin första tertialrapport 2010. De skriver att det "behövs en ökad förmåga att bättre beskriva arbetsmetoder/metodik och att säkerställa att valda arbetsmetoder/metodik är relevanta för arbetet mot det problem som beskrivits".⁴⁰ Rikspolisstyrelsen bedömer att endast ungefär hälften av insatserna har haft en tydlig beskrivning av metodiken.

Mål

Det som vi, i vår genomgång, oftast bedömt vara bristen i planeringskedjan är dock valet av mål, i förhållande till vad man vill uppnå och vilka metoder som föreslagits. Målet har bedömts som bra om det återspeglar vad man ville uppnå med insatsen och den valda metoden. För att återspegla detta bör varje metod och förväntad effekt och syfte ha ett mål kopplat till sig. I endast en fjärdedel av insatserna har vi ansett att målen uppfyller dessa krav. I övrigt speglar målen bara en del av syfte och förväntad effekt och metod.

Ofta har det funnits goda möjligheter att sätta fler och annorlunda mål för att mäta det man vill uppnå och har tänkt göra i insatsen. Exempel på mål som det skulle kunna finnas fler av i narkotikainsatserna är att öka "antalet ungdomar som förmedlats kontakt till Maria ungdom" eller "antalet utbildade poliser" i de fall man genomfört en utbildning. När det gäller våldsbrottsinsatserna kunde fler mål ha satts av typen "antal krog tillsyner", "antal STAD-utbildningar", "antal direktförverkanden", "antal underrättelsetips" eller "antal samverkansträffar".

I drygt hälften av insatserna sätts endast ett mål, vilket oftast är att öka eller minska antalet anmälda brott. I mindre än en tredjedel av insatserna finns andra typer av mål än de "traditionella" målen att minska eller öka antalet anmälda brott.⁴¹ I våldsbrottsinsatserna är det vanligare än i narkotikainsatserna med en mer "kreativ" målsättning – 36 procent jämfört med 17 procent.

Målsättningen är över lag ett större problem i narkotikainsatserna, där vi bedömt att endast 4 procent av insatserna har ett mål som helt och hållet speglar vad man vill uppnå med insatsen och valet av metod. Motsvarande andel för våldsbrottsinsatserna är 39 procent. Rikspolisstyrelsen gör också bedömningen efter sin genomgång av insatser från det första tertialet 2010 att "det finns behov av [att] öka förmågan att sätta relevanta mål".⁴²

⁴⁰ Tertialrapport 1. Redovisning av polisens resultat t.o.m. första tertialet 2010. Rikspolisstyrelsen, ekonomiavdelningen, juni 2010. S. 16.

⁴¹ Med traditionella menar vi här anmälda brott, ordningsbot, LAU, utredningsinsatser, omhändertagande, incidentrapporter och olika varianter av böter.

⁴² Tertialrapport 1. Redovisning av polisens resultat t.o.m. första tertialet 2010. Rikspolisstyrelsen, ekonomiavdelningen, juni 2010. S. 16.

Brottsförebyggande enheten vid Rikspolisstyrelsen anser att kvantitativa effektmål (ofta att minska eller öka antalet anmälda brott) i insatserna bör kompletteras med processmål som visar vad polisen gör och inte bara vad de uppnår. I PUM-handboken framhålls att det främst är produktionsmål som ska följas upp.

Målvärden

Vi har slutligen bedömt huruvida målvärdena har varit rimliga utifrån de mål som satts upp. Målvärdena är de mätvärden som ska följas upp. Vi har betraktat målvärdena som rimliga om det utifrån dem har gått att bedöma om målet har uppnåtts. I de flesta fall har målvärdena varit rimliga, men i ungefär en femtedel av insatserna är målvärdena inte helt rimliga i förhållande till målen. Detta trots att det ofta i dagsläget är en relativt enkel uppgift att sätta upp målvärden, eftersom de flesta målen har varit av karaktären ”öka antalet upptäckta brott”. Det rimliga målvärdet är då att ”antalet anmälningar ska öka till minst x stycken”. Problemet med att sätta rimliga målvärden är något större i narkotikainsatserna än i våldsbrottsinsatserna.

Otillräckligt stöd för målsättning

Valet av mål och målvärden i insatserna är särskilt viktiga eftersom det är detta som följs upp och som därmed kan antas ha stor inverkan på vad polisen inriktar det operativa arbetet på. Eftersom det är en svår uppgift att sätta bra brottsförebyggande mål, och eftersom det finns brister i hur polisen sätter mål i insatserna, behövs ordentligt stöd till dem som har den uppgiften. Ofta är det yttre befäl eller närpolischefer som sätter målen. Att dessa inte har tillräckligt med stöd i den uppgiften uppger exempelvis företrädare för Rikspolisstyrelsen vid en intervju.

5.4.3 En helhetsbedömning av insatsernas planering

Utifrån de iakttagelser som gjorts har vi gjort en totalbedömning av huruvida insatserna bör betraktas som godkända. De flesta av följande kriterier ska helt eller delvis vara uppfyllda för att vi ska ha bedömt den dokumenterade planeringen av en insats som godkänd.

- Problembilden ska ha preciserats.
- Metoden ska vara lämplig utifrån det man ville uppnå med insatsen.
- Målen ska vara lämpliga utifrån det man ville uppnå och de metoder man föreslagit.
- Målvärdena ska vara rimliga utifrån de mål som satts.

Vi har utifrån detta kommit fram till att mindre än en femtedel av de 60 insatserna har en planering som är att betrakta som godkänd. De vanligaste anledningarna till att vi inte bedömt insatsen som godkänd är att problembilden inte är tillräckligt preciserad eller att en röd tråd saknas. Vanligt är att målen endast sätts för en del av allt det man beskrivit sig vilja uppnå och arbeta med. Ibland speglar inte metoden vad man velat uppnå. I en del av insatserna har det över lag saknats så pass viktig information att den därför inte bedömts som godkänd.

Vår genomgång visar att våldsbrottsinsatserna över lag är något bättre planerade än narkotikainsatserna. Att den planerade dokumentationen av våldsbrottsinsatserna är relativt bra i jämförelse med andra brottstyper, har även Rikspolisstyrelsen konstaterat i sin genomgång av planlagda insatser i samband med den första tertialuppföljningen 2010. Där undersöktes brottskategorierna våld i offentlig miljö och trafiksäkerhetsarbete.⁴³

⁴³ Tertialrapport 1. Redovisning av polisens resultat t.o.m. första tertialet 2010. Rikspolisstyrelsen, ekonomiavdelningen, juni 2010. Sid. 16.

6 Genomförandet av brottsförebyggande insatser

Det saknas på många håll kunskap om vad poliser i praktiken gör när de brottsförebygger. Det anser såväl Rikspolisstyrelsen och Polisförbundet⁴⁴ som Justitiedepartementet. Polisavdelningen vid Rikspolisstyrelsen har kunskap om vilken typ av brottsförebyggande arbete polisen planerar att göra, men mindre om vad som i praktiken genomförs. Företrädare för polisenheten vid Justitiedepartementet menar att de får många bra exempel på brottsförebyggande polisarbete, men att de saknar en övergripande bild av det brottsförebyggande arbete som bedrivs av svensk polis. De anser därför att polisen måste bli bättre på att följa upp och utvärdera det brottsförebyggande arbetet.

I granskningen har vi undersökt genomförandet med flera metoder, både intervjuer, enkäter, insatsgenomgångar och dagböcker. Vi har också jämfört planeringen av insatser med vad som sedan gjordes, både vad gäller tid, arbetsinsats och måluppfyllelse.

För en beskrivning av polisens operativa brottsförebyggande arbete, se avsnitt 2.3. Efter de sammanfattande iakttagelserna i 6.1 beskriver vi i 6.2 omfattningen av det planlagda brottsförebyggande arbetet. Därefter följer i avsnitt 6.3 en beskrivning av genomslaget för de planlagda insatserna och Polisens underrättelsemodell i det operativa arbetet. I avsnitt 6.4 beskriver vi polisens brottsförebyggande arbete i samverkan. I kapitlets sista avsnitt, 6.5, behandlar vi frågan om huruvida det brottsförebyggande arbetet är kunskapsinriktat.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

- Mycket av den planlagda brottsförebyggande arbetstiden blir inte av i praktiken, eftersom en stor del går åt till händelsestyrt arbete. Även insatser som planerats i samverkan tenderar att inte bli av.
- De planlagda insatserna så som de planerats och beskrivits i PUM-A har litet genomslag i det operativa arbetet. Det är annat som styr det dagliga polisarbetet.

⁴⁴ Polisförbundets debattartikel i Dagens Nyheter, den 8 september 2010. "Blocken måste bli överens om en nationell polispolitik".

- Polisens roll i samverkan är i viss mån otydlig. Den operativa samverkan mellan poliser och andra är dessutom inte tillräckligt strukturerad. Bland annat finns brister i dokumentation och uppföljning.
- I drygt en tredjedel av insatserna 2008 och 2009 har polisen planerat att använda sig av evidens- eller erfarenhetsbaserade metoder. Det är dock oklart huruvida arbetet sedan bedrivits enligt den föreslagna metoden. Inom polismyndigheterna saknas en medvetenhet om vilka metoder som Rikspolisstyrelsen bedömt vara evidens- och erfarenhetsbaserade, samtidigt som många uppger att de ändå jobbar så och alltid har gjort det.
- Det saknas ett strukturerat utbyte av erfarenheter, kunskaper, bra arbetsmetoder och goda exempel inom och mellan polismyndigheter. Det finns en risk att poliser runt om i polisorganisationen ”uppfinner hjulet på nytt”. Det erfarenhetsutbyte som ändå sker är i huvudsak grundat på personliga, informella kontakter.
- När nya metoder prövas, dokumenteras de sällan och följs inte heller upp på ett systematiskt sätt, vilket försvårar metodutvecklingen.

6.2 Planerat och utfört brottsförebyggande arbete

6.2.1 Mindre utfört brottsförebyggande arbete än planerat

En stor del av den tid som polisen planerat att lägga ned på planlagt brottsförebyggande arbete inte blir av. Både polisens tidsredovisning och insatsuppföljningar samt våra intervjuer och enkäter pekar på detta. I stället går en stor del av tiden åt till händelsestyrt arbete, ofta ingripanden efter att brott har begåtts och därmed till händelsestyrda utredningsinsatser.

Enligt tidsredovisningen i Polisens resultatrapporter (PRR) är den arbetstid som i praktiken lagts ned på planlagda insatser endast en dryg fjärdedel av den planerade tiden. Detta ska dock tolkas med försiktighet, då tidsredovisningen enligt PRR är bristfällig. Efter en analys av olika felkällor kan konstateras att högst hälften av den planerade arbetstiden i praktiken utförs.

I praktiken ägnar poliserna i genomsnitt en förhållandevis liten del åt planlagt brottsförebyggande arbete. För att polisen ska kunna utföra de planlagda insatserna i den utsträckning som planerats måste de avsätta åtminstone 56 procent⁴⁵ av arbetet i yttre tjänst för denna verksamhet.

⁴⁵ 7,8 miljoner timmar planerades totalt för planlagt brottsförebyggande arbete enligt årsredovisningen 2009. Totalt planerades 14 miljoner timmar för arbete i yttre operativ tjänst. (7,8/14 är 56 %.)

Knappt en fjärdedel av de brottsförebyggande poliserna anger dock i enkäten att de lägger mer än hälften av sin arbetstid på planlagt brottsförebyggande arbete. Av de yttre befälen svarar endast 5 procent att deras poliser lägger ned mer än hälften av sin arbetstid på planlagt brottsförebyggande arbete. Nästan 60 procent av dessa arbetar dessutom mindre än 25 procent av tiden med detta.⁴⁶

Tabell 2. Enkät svar över nedlagd tid på planerat brottsförebyggande arbete

	Andel i procent av arbetstiden som går till planerat brottsförebyggande arbete					Totalt
	0%	1-24%	25-49%	50-74%	75-100%	
Brottsförebyggande poliser som inte leds av ett yttre befäl	9	40	28	13	10	100
Poliser i yttre tjänst som leds av ett yttre befäl	3	55	37	5	0	100

Om vi gör ett vägt genomsnitt av den arbetstid som de två grupperna av poliser uppger att de ägnar åt planerat brottsförebyggande arbete, blir det 32 procent för de poliser som har i huvuduppgift att arbeta brottsförebyggande (första gruppen i tabell 2). Motsvarande vägt genomsnitt för poliser i yttre tjänst blir 24 procent (andra gruppen i tabell 2). Även de uppgifter som lämnas i polisens årsredovisning pekar i denna riktning. Vi har även gjort en uppskattning av utförd planlagd brottsförebyggande verksamhet i relation till allt arbete i yttre tjänst. En första utgångspunkt har varit de uppgifter om tid som polisen ägnar åt yttre tjänst, vilket 2009 var ungefär 14 miljoner timmar, enligt polisens årsredovisning. Det är oklart om alla dessa timmar i praktiken utförs i yttre tjänst. Polisen gjorde dock en beräkning av hur stor del av den totala arbetstiden som ägnades åt yttre tjänst 2007, vilket uppskattades till 31 procent. Det totala antalet arbetstimmar 2009 var 37,8 miljoner timmar. Om samma andelsförhållanden råder 2009 blir det totala antalet timmar 12 miljoner.

Som tidigare nämnts var utförd arbetstid för planlagd brottsförebyggande verksamhet enligt årsredovisningen 2009 ungefär en fjärdedel av den planerade tiden eller 2 miljoner timmar. Efter en analys av olika felkällor har vi bedömt att den planlagda brottsförebyggande verksamheten högst var 3,85 miljoner timmar, vilket motsvarar ungefär 50 procent. (se vidare i kapitel 7). Utifrån dessa försiktiga beräkningar ägnas ungefär 30 procent⁴⁷ av den totala arbetstiden i yttre tjänst åt planlagd brottsförebyggande verksamhet. Detta är i linje med de uppskattningar som yttre befäl och brottsförebyggande poliser gjorde i vår enkät.

⁴⁶ Enkäten till brottsförebyggarna har gått ut till dem som polismyndigheterna själva har angett arbetar största delen av sin arbetstid med brottsförebyggande.

⁴⁷ Ett genomsnitt av 27,5 procent (3,85/14) och 32 procent (3,85/12).

Övrig tid går, enligt de poliser som svarat på enkäten, till ingripanden eller annat arbete.

Den händelsestyrda ingripandeverksamheten tar således mer tid i anspråk än vad som planerats. Det planlagda brottsförebyggande arbetet är sådant som får göras på den tid som "blir över" och ett arbete som avbryts när annat arbete uppkommer. Att poliser lätt blir "uppslukade" av reaktivt arbete har lyfts fram i majoriteten av våra intervjuer med poliser. Det planlagda arbetet avbryts ofta av händelsestyrt arbete, vilket "trasar sönder" det planlagda brottsförebyggande arbetet, menar de. Detta riskerar att den faktiskt arbetade tiden reduceras väsentligt och kvaliteten på arbetet eventuellt försämras. Det försvårar även för poliser att hinna bygga upp stabila samverkansstrukturer som behöver finnas på plats när något inträffar.

En polischef menar att verksamheten måste dimensioneras efter det reaktiva. Att arbeta reaktivt är polisens huvuduppdrag, och det är också så det ser ut i praktiken, "även om det skulle kännas bättre att dimensionera efter det proaktiva". Den "luft" som blir över kan användas för brottsförebyggande arbete. Tanken med närpolisreformen var att man så småningom skulle kunna dimensionera ned det reaktiva, genom att förebygga bort brotten, men så har det alltså inte blivit, påpekar polischefen.

Polisförbundet har gjort en undersökning som visar att lite mer än var tredje polis anser att närpolisens möjligheter att arbeta brottsförebyggande har minskat under de senaste åren, efter satsningen på fler poliser i yttre tjänst.⁴⁸

6.2.2 Tänkbara förklaringar

Det är oklart hur stort gapet är mellan den tid som planeras för brottsförebyggande insatser och den tid som sedan utförs. Men det finns, som vi pekat på, tydliga indikationer på att det är relativt stort. Det finns flera förklaringar till att planlagt brottsförebyggande arbete inte genomförs i den utsträckning som planerats och att en stor del av tiden går till händelsestyrt arbete.

En länspolismästare menar, liksom många andra poliser vi intervjuat, att det starka fokus som varit på utredningsverksamheten de senaste åren till viss del kan förklaras med att resultaten för det brottsförebyggande arbetet märks mycket senare än resultaten för utredning och lagföring. Han menar därför att "det brottsförebyggande arbetet inte har nått den grad av prioritering i verksamheten som är önskvärd". En kvalificerad

⁴⁸ Debattartikel i Dagens Nyheter den 8 september 2010. "Blocken måste bli överens om en nationell polispolitik" av Polisförbundets dåvarande ordförande Jan Karlén.

brottsförebyggare⁴⁹ uppger på liknande sätt att det är svårt att propagera för brottsförebyggande arbete eftersom det är svårt att mäta effekter. Utredning och lagföring är mer konkret; det finns klara mål och det blir konsekvenser om målen inte uppnås.

Som beskrevs i avsnitt 2.2.2 klassificeras ärendena som inkommer till Länskommunikationscentralen (LKC) i fyra prioriteringsgrupper. Pågående brott med undantag för ringa brott och mindre allvarliga ordningsstörningar klassificeras som prioritet 1 och 2. Ungefär 60 procent av de ärenden som inkommer klassificeras som prioritet 3, vilket innebär att ingripande sker senare. Bedömningen av huruvida dessa uppdrag ska avbryta planlagda insatser varierar inom och mellan polismyndigheterna. Risken är då stor att många planlagda insatser avbryts och polisen åker på uppdrag från LKC trots att det inte är nödvändigt att åka omedelbart. LKC kan inte heller alltid se vilka polisbilar som är inlagda på en viss insats en viss tidpunkt, vilket försvårar anpassning efter det planlagda arbetet. Därtill finns en kultur inom polisen att man gärna åker på en händelse trots att man inte beordrats dit av LKC.⁵⁰ Yttre befäl gör ibland en egen bedömning av om de behöver skicka någon extra bil. Även om man valt att organisera det brottsförebyggande arbetet enligt en viss modell, kan denna i vissa fall frångås i praktiken.

Att avrapporteringen av anmälningar tar mycket tid från det brottsförebyggande arbetet har många poliser framhållit. Det finns enligt dem stora brister i IT-stödet.

Organisatoriska faktorer spelar också in. En del polisledningar vill inte ha brottsförebyggande ”i ett fack”, utan vill att allt ska ses som brottsförebyggande. Alla polismyndigheter integrerar händelsestyrd verksamhet och planlagt brottsförebyggande arbete. Vissa polismyndigheter har även valt att ha särskilda poliser som huvudsakligen arbetar brottsförebyggande. Ett flertal poliser som vi har intervjuat har ansett att det brottsförebyggande arbetet åsidosätts om man inte har särskilda poliser som har i huvuduppgift att arbeta riktat med dessa frågor. De har framfört att det är viktigt att ett integrerat arbetssätt kompletteras med poliser som mer renodlat arbetar brottsförebyggande. Detta på grund av att det krävs fokusering, tålmod och planering för att åstadkomma bra brottsförebyggande arbete. Insatser som tar tid att rigga upp och samverkansträffar får ibland avbrytas på grund av ingripandeverksamheten. Det riskerar enligt poliser vi intervjuat att göra arbetet ineffektivt och exempelvis försämra relationen med olika samverkansaktörer.

Det finns exempel på polismyndigheter som utsett en grupp poliser att i huvudsak arbeta planlagt brottsförebyggande, men dessa poliser tas ändå

⁴⁹ Kvalificerade brottsförebyggare har tillsatts i samtliga polisdistrikt i Stockholms län med uppgift att arbeta specifikt med brottsförebyggande frågor.

⁵⁰ Se t.ex. Holgersson, S & Knutsson, J (2008) *Individuella arbetsprestationer*.

i stor utsträckning i anspråk för annan verksamhet. När det saknas resurser tar man först resurser från den planlagda brottsförebyggande verksamheten, enligt många poliser.

På vissa håll har det brottsförebyggande arbetet även låg prioritet och låg status bland de poliser som arbetar operativt med detta. En närpolischef i Stockholm menar att personalen lockas från närpolisområdena eftersom de hellre vill arbeta med andra mer avgränsade uppdrag, där man får jobba mot mål med fasta kollegor utan avbrott. Närpoliser i en annan myndighet menar också att poliser lockas till andra tjänster som ger bättre betalt, högre status och bättre arbetstider. Ibland framhålls dock att närpolisverksamhet får högre status allteftersom att andra har börjat förstå att de "faktiskt jobbar".

Generellt sett har planlagt brottsförebyggande arbete inte högsta prioritet och status inom polisen. Vid sidan av det vi visat här – att mycket tid som planerats för det inte blir av – syns detta även på andra sätt. Kriminalunderrättelsetjänsten har fokus på utredning, lagföring och pågående brottslighet. I Nationell mobilisering mot grov organiserad brottslighet (Ds 2008:38) framfördes att en konsekvens av att polismyndigheterna inte organiserat sig fullt ut ifrån PUM är att KUT i alltför stor utsträckning är en resurs för förundersökning.⁵¹ Även polisens agerande i samverkan är ofta inriktat på reaktion efter att brott redan har begåtts, snarare än på förebyggande arbete. Över lag görs också få satsningar på renodlat brottsförebyggande arbete, exempelvis inom utbildningsområdet (se kapitel 9).

6.3 Bristande genomslag för planlagda insatser i det operativa arbetet

Polisens underrättelsemodell är relativt väl förankrad i polismyndigheternas ledning, men de flesta av myndigheterna tillämpar inte modellen fullt ut. Bland annat har verktyget PUM-A haft svårt att få genomslag, och det har inte använts som Rikspolisstyrelsen avsåg. Detta visas bland annat av de iakttagelser som vi redovisat i tidigare avsnitt. Problembilden har stärkts vid intervjuer med företrädare för poliser på olika nivåer, då det även framkommit att det råder en viss oenighet om modellen inom polisen. Vissa poliser har uttryckt att de vill arbeta enligt PUM men att det har varit svårt att få genomslag för det i myndigheten, eftersom ledningen inte delar den linjen. Andra poliser har framfört ett motstånd mot ledningens vilja att arbeta enligt PUM, med motiveringen att den är för tungarbetad och att det i vissa lägen tar för lång tid att få till stånd en insats.

⁵¹ Ds 2008:38 Nationell mobilisering mot grov organiserad brottslighet, s. 178.

6.3.1 *Planlagda insatser och PUM-A har liten inverkan på det operativa arbetet*

Enligt PUM är tanken att all polisverksamhet som inte är händelsestyrd ska vara planlagd. Det operativa brottsförebyggande arbetet ska följa den planen. Men även om planeringen skulle vara utmärkt, har det föga betydelse ifall själva arbetet frångår planen.

Enligt majoriteten av polismyndighetsledningarna är PUM-A fullt ut förankrad och används hos ledningen (83 procent), närpolischefer och områdeschefer (94 procent) och yttre befäl och gruppchefer (77 procent). Hälften av myndighetsledningarna svarar att detta även gäller för de poliser som arbetar planlagt brottsförebyggande. En annorlunda bild framkommer dock i enkäter och intervjuer med närpolischefer, yttre befäl och poliser som arbetar brottsförebyggande.

Alla polisanställda har inte behörighet att föra in information i PUM-A. Däremot kan alla ta del av dokumentationen i PUM-A. I egenskap av arbetsledare behöver yttre befäl eller andra arbetsledare läsa informationen i PUM-A för att planeringen ska få en reell inverkan på det operativa arbetet, eftersom det är de som styr över arbetspassen. Närmare 40 procent av dessa svarar dock i vår enkät att de mer sällan än en gång i månaden använder verktyget PUM-A i samband med det brottsförebyggande arbetet. Endast en fjärdedel använder det vid varje arbetspass. Många poliser vi intervjuat har aldrig varit inne i PUM-A, trots att det är där de planlagda insatserna som de ska arbeta med finns beskrivna. Många poliser som har använt PUM-A beskriver det som krångligt. Ett yttre befäl skriver i vår enkät att PUM-A "Skapar bara extra arbete/byråkrati" och "Vi har nog med krångliga sega, dåligt fungerande datasystem. Har fullt upp med att lösa våra primära arbetsuppgifter."

Enligt internrevisionen vid Rikspolisstyrelsen är kännedomen om PUM-A låg i den yttre verksamheten, och ett visst motstånd finns mot genomförande- och uppföljningsfasen. Myndigheterna behöver enligt internrevisionen arbeta med förståelse för såväl användningen av PUM-A som ett arbetsredskap som innehållet i beslutade PUM-A. Kritik har enligt internrevisionen också riktas mot att PUM-A är alltför svårbemästrat och avancerat. Det uttrycks att det är få, om ens någon, som anser att användarvänligheten i PUM-A inte kan förbättras. Internrevisionen har iakttagit en positiv utveckling av PUM-A under slutet av 2009.⁵²

En delförklaring till svårigheterna är att PUM-A är onödigt komplicerat och svårnavigerat. Liknande information behöver skrivas i flera olika fält, exempelvis över vad man vill uppnå med insatsen: syfte, koppling till

⁵² Rikspolisstyrelsens internrevision. Granskning av lednings- och styrningsprocessen vid polismyndigheterna. Slutrapport, s. 17. IR-977-521/10.

mål, förväntad effekt samt mål och målvärde. Samtidigt saknas fält som exempelvis skulle kunna bidra till en bättre problemprecisering. Fält saknas också som skulle kunna bidra till en mer kvalitativ uppföljning, exempelvis fält för återkoppling till problembild och syfte samt en sammantagen bedömning av insatsen. En förenkling och renodling av verktyget skulle kunna öka möjligheterna att hålla en röd tråd mellan insatsens olika delar samt förbättra uppfattningen om PUM-A.

De planlagda insatsernas påverkan på det praktiska brottsförebyggande arbetet är lågt, enligt de poliser som har i uppgift att genomföra och arbetsleda insatserna. I enkäter som ställts till yttre befäl och brottsförebyggare har de fått ta ställning till vad som påverkar arbetet i ett normalt arbetspass – planlagda insatser, yttre befälets eller arbetsledarens inriktning och val, enskilda polisens egna intressen och val samt oförutsedda händelser. Planlagda insatser är det som enligt både yttre befäl och brottsförebyggare har minst påverkan på arbetspassens utformning. Av brottsförebyggarna svarade drygt hälften att planlagda insatser spelar en liten eller ingen roll alls för arbetspassens inriktning. Motsvarande andel för yttre befäl var knappt 40 procent. De poliser som arbetar brottsförebyggande anser att det till allra största delen är deras egna intressen och val som styr arbetspassens innehåll. Även de yttre befälen anser att enskilda poliser har ett stort inflytande på arbetet.

Tabell 3. Enkät svar över vad som styr ett normalt arbetspass. Andelar som svarat i ganska eller mycket stor uträkning.

	Andel i procent			
	a. Planerade PUMA- insatser	b. Yttre befälets val av inriktning och arbetsinsats	c. Polisers egna intressen och val	d. Oförutsedda händelser
Brottsförebyggare	37	47	68	63
Yttre befäl	61	92	69	93

Polisledningarna svarar annorlunda på frågan om enskilda polisens påverkan på inriktningen av det brottsförebyggande arbetet. Av myndighetsledningarna uppger 86 procent att enskilda polisens inflytande i liten utsträckning eller inte alls påverkar arbetets inriktning.

I vår genomgång av 60 narkotika- och våldsbrottsinsatser har vi kunnat konstatera att det sällan framgår om polisen har arbetat på planerat sätt. I mindre än en femtedel av uppföljningarna har det framgått att de har arbetat med den föreslagna operativa metoden. Detta kan i vissa fall bero på att man inte har dokumenterat detta, men det kan också bero på att man inte har arbetat med de metoder man hade tänkt.

Vi har intervjuat brottsförebyggande poliser som beskriver att de är grundkodade på en viss insats, men att de sedan gör vad de själva eller den

egna arbetsgruppen valt att göra. Ett exempel är en polis som berättade att hon under hela året är kodad på en planlagd insats för ungdomar, trots att hon arbetar heltid med brottsofferfrågor och inbrott i företag.

Vissa poliser har i intervjuer beskrivit den dokumenterade planeringen i PUM-A som en efterhandskonstruktion. De menar att beskrivningarna i PUM-A av vad myndigheten planerar att göra stämmer ganska bra med vad de gör. De menar dock att det inte beror på att planeringen haft påverkan på arbetet, utan snarare att de som skrivit insatsplanerna har tagit reda på hur de inom närpolisområdet brukar arbeta och sedan fört in det i PUM-A. Ett yttre befäl skriver i vår enkät att "fanns inte PUM-A nedtecknat skulle ju samma jobb göras ändå." I dessa fall har inte planeringen i PUM-A någon egentlig inverkan på det operativa arbetet.

6.3.2 *Tänkbara förklaringar – otillräckligt stöd och förankring*

En delförklaring till att man inte helt har lyckats implementera Polisens underrättelsemodell och verktyget PUM-A i polismyndigheterna är brister i förankringen hos insatsledarna, ofta yttre befäl eller närpolischefer, och stödet till desamma. I enkäten till yttre befäl och arbetsledare har vi frågat om det stöd de får vad gäller hur insatserna ska göras och vilka metoder och arbetssätt som ska användas. Av dessa svarar 60 procent att de i liten utsträckning eller inte alls har fått sådant stöd och 23 procent att de i liten utsträckning eller inte alls har fått tydliga riktlinjer från ledningen om vad som ska göras. De flesta (84 procent) upplever dock att de får tillräckligt med återkoppling om hur de ligger till i förhållande till målen för en insats.

De yttre befälen verkar alltså få mer respons på huruvida de lyckas nå målen än stöd i vad som ska göras och hur. Kraven ökar på att man har satt upp bra mål i insatserna, med tanke på att det främst är målen som följs upp i insatsuppföljningar och i de uppföljningar chefer gör med yttre arbetsledare.

I en intervju med företrädare för brottsförebyggande enheten vid Rikspolisstyrelsen uppger de att det stora dilemma i implementeringen av PUM är glappet mellan planeringen och det arbete som sedan genomförs i praktiken. Trots det fokuserar Rikspolisstyrelsen över lag sitt stöd och sin styrning av polismyndigheterna på planeringen av det brottsförebyggande arbetet, snarare än på att se till att planeringen får genomslag i det operativa polisarbetet. De betonar visserligen vikten av att förbättra kommunikationen från myndighetsledningen till operativt arbetande poliser samt att öka dessa polisers förståelse för hela processen. Men de ser planeringen som en förutsättning för själva arbetet och betonar vikten av att framför allt komma till rätta med styr- och planeringskedjan så att alla delar hänger samman. Givetvis har även myndigheterna ett ansvar för att införa PUM.

6.4 Brottsförebyggande arbete i samverkan

I uttalanden från riksdagen och regeringen betonas vikten av att det brottsförebyggande arbetet sker i samverkan med andra samhällsaktörer. I budgetpropositionen för 2009 betonas att en väl utvecklad samverkan mellan berörda myndigheter krävs för att nå framgång i det brottsförebyggande arbetet.

Polisen samverkar med många olika aktörer. Vi har dock valt att fokusera på polisens samverkan med de vanligast förekommande samverkansaktörerna: socialtjänst, skola och lokala brottsförebyggande råd.

Många av de problem som vi visar på i polisens planering, genomförande och uppföljning framstår tydligt även i polisens samverkan med andra aktörer.

6.4.1 Övergripande beskrivning av samverkansarbetet

Samverkan framhålls ofta av våra intervjupersoner som viktig i det brottsförebyggande arbetet, eftersom polisen själv inte har alla verktyg för att arbeta brottsförebyggande. En polischef vi intervjuat menar att "bra brottsförebyggande arbete är det arbete som sker i samverkan".

Samverkan mellan poliser och andra aktörer sker i skilda former och på olika nivåer. Många kommuner har på strategisk nivå tecknat en överenskommelse mellan polis och kommun. För närvarande har 158 kommuner tecknat avtal med polisen om hur de gemensamt ska arbeta brottsförebyggande, och 99 andra kommuner planerar att teckna avtal under 2010.⁵³ Överenskommelsen görs ofta av länspolismästaren och kommunstyrelsens ordförande, och är tänkt att ligga till grund för det operativa arbetet i exempelvis de lokala brottsförebyggande råden.

Det operativa brottsförebyggande arbetet i samverkan planeras och bedrivs i exempelvis lokala brottsförebyggande råd, arbetsgrupper fokuserade på någon viss brottstyp eller kontakter i enskilda individärenden. I lokala brottsförebyggande råd deltar ofta företrädare för polisen, kommunens politiska ledning, de kommunala förvaltningarna, skolan och socialtjänsten. Polisen representeras av närpolischefen. Samverkan sker utifrån den lokala problembilden när det gäller brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete, främst mängdbrottslighet. Enligt Brottsförebyggande rådet finns det cirka 300 lokala brottsförebyggande råd i Sverige, alltså i 88 procent av kommunerna. Polisen är med i 90 procent av dessa råd.

⁵³ Sveriges Kommuner och Landsting (2009) *Öppna jämförelser 2009 – trygghet och säkerhet*.

Brottsförebyggande poliser har ofta en regelbunden kontakt med till exempel skola, socialtjänst, lokala brottsförebyggande råd. Av de brottsförebyggande poliser som har besvarat vår enkät uppger två tredjedelar att de samverkar eller har kontakt med någon samverkansaktör minst en gång i veckan. En dryg tredjedel samverkar så ofta som tre gånger i veckan eller oftare. Dessa uppgifter från polisen angående frekvensen på samverkan stärks av enkätsvaren från samverkansaktörerna. Polisens kontakt med skolan framstår dock som relativt sällsynt i jämförelse med kontakten med socialtjänst och lokala brottsförebyggande råd. I skolorna bedrivs i regel inga kontinuerliga förebyggande samverkansprojekt. Vanligt är däremot att det finns utsedda kontaktpoliser.

Precis som polisens övriga arbete är också polisens samverkan med andra huvudsakligen reaktivt inriktat. Det förebyggande samarbetet finns huvudsakligen i de lokala brottsförebyggande råden. Samverkan med socialtjänst, och särskilt skolorna, sker oftast efter att ett brott eller problem har uppstått, enligt vår enkät. Detta bekräftas också av våra intervjuer.

6.4.2 *Mindre samverkan än planerat*

En relativt stor del av de planlagda insatserna är tänkta att bedrivas i samverkan. I ungefär två tredjedelar av insatserna planeras någon form av samverkan med externa aktörer.⁵⁴ En genomgång av insatsuppföljningarna indikerar dock att polisen inte samverkar med externa aktörer i den utsträckning som planerats. Samverkan kommenteras sällan i uppföljningarna. I endast en fjärdedel av de 124 insatser som var tänkta att genomföras i samverkan framgick det av uppföljningen att man i insatsen faktiskt har samverkat.

Det kan i vissa fall bero på att man inte har dokumenterat detta, men det kan också bero på att man inte har samverkat trots att man hade tänkt det.⁵⁵ Värt att notera är att andelen kommenterad samverkan i uppföljningarna är större 2009 än 2008. Eftersom uppföljningarna över lag är något bättre 2009 jämfört med 2008 så är bristande dokumentation en möjlig förklaring. Alternativt så samverkade man mer under 2009.

Att det i praktiken blir mindre samverkan än vad som planerades indikeras också av polisens årsredovisning. Enligt årsredovisningen för 2009 har polisen utfört ungefär 40 procent av den tid som de planerat att bedriva i samverkan med andra.

⁵⁴ I knappt en tredjedel av insatserna finns intern samverkan planerad, dvs. samverkan med andra polisavdelningar. (De flesta av dessa är insatser där också extern samverkan planeras.) I ungefär en fjärdedel av insatserna finns ingen samverkan inplanerad.

⁵⁵ Enligt företrädare för brottsförebyggande enheten vid Rikspolisstyrelsen är Polisen mer benägen att dokumentera och följa upp arbetet med insatsen om man gjort den bra och enligt plan.

Intervjuer visar att poliser ibland avstår från att delta i samverkansaktiviteter på grund av att de riskerar att få avbryta för händelsestyrt arbete. Eftersom poliser vet att de kan bli avbrutna för akuta händelser upplever de det som svårt att planera samverkansaktiviteter. Detta gäller särskilt poliser som arbetar i yttre tjänst med både planlagt och händelsestyrt arbete. Poliser som enbart arbetar med planlagt brottsförebyggande arbete samverkar i regel mer.

Det som brottsförebyggarna i vår enkät menar är det största hindret för samverkan med andra är resursbrist hos polisen. Av samverkansaktörerna har 25 procent svarat att detta alltid eller ofta utgjorde ett hinder. Motsvarande andel för de poliser som arbetar brottsförebyggande var 51 procent.

Att sekretess kan utgöra ett hinder för samverkan visar även våra intervjuer. Poliser har i intervjuer uppgett att sekretessen ofta *åberopas* av socialtjänsten som ett skäl till att informationsutbyte inte kan äga rum. Ofta anser poliser att sekretessproblem kan kringgås om båda parter försöker.

6.4.3 Polisens roll i samverkan är delvis otydlig

Regeringen har under årens lopp betonat att polisens roll i samverkan är viktig, men man har inte fastslagit vilken roll polisen bör ha. Rikspolisstyrelsen har med sin handlingsplan *Samverkan Polis och kommun – för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet*⁵⁶ konkretiserat polisens uppgift i samverkan. I det arbete som utgår från den lokala planen är polisens uppgift att

- bidra till den lokala problembilden genom bland annat strategisk analys, utdrag ur Hobit⁵⁷, operativa underrättelserapporter och händelserapporter
- ägna sig åt konkret operativt arbete
- vara med och skapa en strategisk överenskommelse utifrån den lokala problembilden, det vill säga prioritera områden för samverkan och vilka åtaganden var och en ska göra
- följa upp arbetet
- kommunicera och sprida kunskap internt och externt.

Brå har i olika skrifter pekat ut polisens roll och uppgifter i det lokala brottsförebyggande arbetet. Det uttrycks bland annat att polisen ska mobilisera tid och kraft i det brottsförebyggande samarbetet på lokal nivå och att polisens kunskaper om brottslighetens omfattning och struktur ska

⁵⁶ Rikspolisstyrelsen, 2008-01-29. *Samverkan Polis och kommun – för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet*.

⁵⁷ Händelse- och brottsinformationstjänst.

komma det lokala brottsförebyggande arbetet till del. Dessutom framhålls att polisen har en viktig roll när det gäller att initiera insatser och ge tyngd till samverkansprojekt genom sitt deltagande.⁵⁸

Polisens funktion och uppgift i samverkan är enligt både poliser och samverkansaktörer framför allt att ge tyngd och legitimitet åt samverkansprojekt, agera bollplank och ge stöd, råd och information till samverkansaktörer samt att bidra till att tydliggöra problembilden. Över lag överensstämmer detta med de uppgifter som polisen beskriver att de utför i samverkan.

Det som brottsförebyggande poliser anser att de borde göra mer av är framför allt att dokumentera och följa upp samverkansinsatser och i viss mån planera, initiera och genomföra samverkansaktiviteter.

Över lag tycker samverkansaktörerna att polisen borde göra mer av det mesta i samverkan. Granskningen tar inte ställning till huruvida det är rimliga krav. I enkäten efterfrågar samverkansaktörerna framför allt mer strategiska analyser. Vid intervjuer med samverkansaktörer lyfts det ofta fram att polisen borde synas mer bland ungdomar och bedriva kontaktskapande verksamhet. En anställd på en skola säger att hon vill se fler poliser i skolan och att de vågar prata mer med ungdomar. Samtidigt medger aktörerna att de förstår att polisen "inte har resurser att vara ute i alla skolor, informera om droger och besöka föräldramöten". En socialchef säger att det är skolans uppdrag att informera om alkohol. Hon anser dock att polisen har större pondus och uttalar: "Det är något helt annat inbyggt i rollen, som gör att ungdomar och föräldrar får mer respekt när de informerar".

Våra intervjuer och enkäter visar att polisens roll inte alltid är tydlig för samverkansparterna. Det är framför allt skolorna som anser att rollen är otydlig. En tredjedel av skolornas företrädare har svarat att det inte är tydligt vilken roll och uppgift polisen har i samverkan.

Flera poliser vi har intervjuat menar att polisens och socialtjänstens arbete kommer in på varandras områden och att polisen gör vissa saker som kanske socialtjänsten egentligen skulle göra. Andra poliser menar att det händer att de gör saker som inte är polisrelaterat, men att de väljer att "gå på magkänslan" och vill underhålla relationer med olika parter.

Rikspolisstyrelsen gör liknande iakttagelser i sin inspektion av polisens samarbete med skolan. De konstaterar att när polisen inte har en bra samverkan med socialtjänsten i kontakten med skolan tenderar rollerna att suddas ut, och man går in på varandras ansvarsområden. Exempelvis har det på vissa myndigheter inneburit att socialt engagerade poliser hållit så kallade bekymrings- eller orossamtal med ungdomar, vilket normalt sett ingår i socialtjänstens arbetsuppgifter.⁵⁹

⁵⁸ Bygga upp brottsförebyggande arbete 1999:05 m.fl.

⁵⁹ Rikspolisstyrelsen, enheten för inspektionsverksamhet. April 2010. Inspektion av polismyndigheternas samarbete med skolan. Inspektionsrapport 2010:4.

6.4.4 *Samverkan saknar ofta viktig struktur*

Både Brå, poliser och samverkansaktörer betonar i intervjuer att samverkansavtal mellan polisen och kommunen fyller en viktig funktion genom att formalisera samverkansformerna och tydliggöra olika aktörers roller och förväntningar. Brå upplever att det blir mer ”drag” i det lokala brottsförebyggande arbetet när avtal skrivs på ledningsnivå mellan länspolismästare och kommunalråd.

Både fallstudierna och enkätresultatet visar dock att det ibland förekommer svårigheter när man ska hitta struktur för samverkan, framför allt mellan skolan och polisen. I enkäten fick samverkansaktörerna svara på i vilken uträkning olika påståenden om deras samverkan med polisen stämmer. De påståenden som fått minst andel svarande rör struktur, styrning och möjlighet till beslutsfattande i samverkan. Det är skolan som mest drar ned snittet, då endast en femtedel svarat att det alltid eller ofta finns en etablerad, känd och genomtänkt struktur för deras samverkan med polisen.

Det finns få dokument som reglerar ansvarsförhållanden och roller i samverkan. Intervjuer med företrädare för lokala brottsförebyggande råd och poliser visar att många insatser i samverkan, framför allt i skolan, genomförs ad hoc utan längre planering. Det finns inte skriftliga planer för flertalet av de aktiviteter som görs. I enkäten har 21 procent av socialtjänsterna svarat att det alltid eller ofta finns skriftliga planer. Motsvarande andel för skolorna var 1 procent.

Dessutom är det sällsynt att beslut och genomfört arbete dokumenteras och följs upp, vare sig i PUM-A (se ovan), eller i andra former. Lokala brottsförebyggande råd, trygghetsråd och liknande samverkansgrupper har ofta protokoll eller minnesanteckningar men sällan dokumentation över vad som genomförts och hur det fungerade.

Bland socialtjänsterna har nästan en tredjedel i vår enkät svarat att samverkansprojekt sällan eller aldrig dokumenteras. För skolan svarade över hälften att samverkan sällan eller aldrig dokumenteras. Bristerna i dokumentationen av arbetet får till följd att det är svårt att följa upp och utvärdera insatser som genomförts i samverkan.

Många poliser och samverkansaktörer vi intervjuat menar att samverkan ofta är personbunden och bygger på ”eldsjälar”. Det krävs personer som driver samverkansfrågan och en personlig kontakt för att samverkan ska initieras och fungera.

6.5 Det operativa arbetet är inte tillräckligt kunskapsinriktat

Det framhålls av såväl riksdagen och regeringen som Rikspolisstyrelsen att det brottsförebyggande arbetet bör vara kunskapsbaserat. Enligt företrädare för polisenheten vid Justitiedepartementet innebär ett kunskapsbaserat arbete att det baseras dels på underrättelser, dels på evidens- och erfarenhetsbaserade metoder. I regeringsuppdraget till Rikspolisstyrelsen om att effektivisera polisverksamheten skriver regeringen att "Polisens verksamhet måste bygga på kunskap om vilka åtgärder som har visat sig vara verkningsfulla och kostnadseffektiva".⁶⁰

Enligt polisforskaren Johannes Knutsson finns två olika sätt att arbeta kunskapsinriktat. Den ena inriktningen benämns ibland "what works?" och förespråkar en katalog av åtgärder som i utvärderingar visat sig ha effekt. Den andra inriktningen benämns "what's to be done?" och baseras på antagandet att effektiva åtgärder alltid är kontextuellt betingade och har därför specifika problem i fokus snarare än metoder. Den första inriktningen är i linje med Rikspolisstyrelsens framtagande och spridning av evidens- och erfarenhetsbaserade metoder. Ett exempel på den andra inriktningen är problemorienterat polisarbete.

I detta avsnitt behandlar vi i vilken utsträckning polisen använder evidens- och erfarenhetsbaserade metoder, men även andra aspekter av ett kunskapsinriktat arbetssätt. När det gäller problemorienterat polisarbete har vi framför allt granskat problempreciseringar i insatser och problemanalyser i kriminalunderrättelsetjänstens rapporter, vars iakttagelser presenterades i kapitel 5. I vilken grad operativt arbetande poliser har ett problemorienterat arbetssätt har vi däremot inte granskat.

6.5.1 Rikspolisstyrelsens evidens- och erfarenhetsbaserade metoder används i begränsad utsträckning

Polisens underrättelsemodell (PUM) är enligt Rikspolisstyrelsen ett sätt att svara mot behovet av ökad användning och utveckling av evidens- och erfarenhetsbaserade arbetsmetoder.⁶¹

Följande metoder har Rikspolisstyrelsen bedömt vara evidens- eller erfarenhetsbaserade. De finns beskrivna i PUM-A där de står som förval och rekommenderas i arbetet med planlagda insatser.⁶²

⁶⁰ Ju2009/9595/PO. Uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten.

⁶¹ Polisens planeringsförsättningar för åren 2009–2011, s. 5–12.

⁶² Uppgifterna avser de metoder som fanns i september 2010. Se bilaga 4 för Rikspolisstyrelsens beskrivning av respektive metod.

Evidensbaserade metoder:

- intensifierad övervakning
- STAD
- att vidta tidiga sanerings- och renoveringsåtgärder
- Kronobergsmodellen
- krogtillsyn
- särskild polistaktik.

Erfarenhetsbaserade metoder:

- fokus på frihetsberövande av livsstilskriminella
- insatser mot alkoholförtäring
- intensifierad övervakning i kombination med civil övervakning eller ingripande
- bebyggelse
- information.

Med evidensbaserad metod avser Rikspolisstyrelsen en metod som har utvärderats av åtminstone en erkänd utvärderare. Med erfarenhetsbaserad metod avser de en metod som någon polismyndighet erfarit gett bra resultat och som också har dokumenterats noga. Här tar vi inte ställning till huruvida polisen bör använda dessa metoder. Det vi har undersökt är i vilken mån de fått genomslag i polismyndigheterna. Med evidens- och erfarenhetsbaserade metoder avser vi här alltså de metoder som Rikspolisstyrelsens bedömt vara evidens- och erfarenhetsbaserade.

I drygt en tredjedel av insatserna 2008 och 2009 har polisen planerat att använda sig av någon av Rikspolisstyrelsens evidens- eller erfarenhetsbaserade metoder. Det har skett en ökning mellan 2008 och 2009 vad gäller detta: från 27 procent evidens- eller erfarenhetsbaserade metoder till 45 procent. Vanligast förekommande av de evidens- och erfarenhetsbaserade metoderna är intensifierad övervakning, ibland i kombination med civil övervakning eller ingripande, och insatser mot alkoholförtäring.

Detta avser dock de metoder som polismyndigheter planerar att använda i insatsen. Av den tredjedelen är det oklart huruvida arbetet sedan bedrivits enligt den föreslagna metoden. Med tanke på att de planlagda insatserna har relativt svagt inflytande över det brottsförebyggande arbete som i slutändan görs, är det troligt att det är en mindre del av det brottsförebyggande arbetet som utförs med kunskapsbaserade metoder, åtminstone om kriteriet för det är att samtliga delar av metoden praktiseras.

Poliser saknar över lag kunskap om vilka metoder som Rikspolisstyrelsen har bedömt vara evidens- och erfarenhetsbaserade. De allra flesta poliser vi intervjuat känner inte till vilka brottsförebyggande metoder som av Rikspolisstyrelsen räknas som evidens- eller erfarenhetsbaserade. I

enkäterna har 33 procent av brottsförebyggarna svarat att de någon gång har använt sig av någon evidens- eller erfarenhetsbaserad metod. Av de yttre befälen menar 53 procent att deras arbetsgrupp någon gång har använt en sådan metod. När de sedan besvarar frågan om *vilka* evidens- och erfarenhetsbaserade metoder de använder svarar de relativt ofta andra metoder än de som Rikspolisstyrelsen har klassat som sådana. I enkäten svarar också 33 procent av de yttre befälen och 40 procent av brottsförebyggarna att de inte känner till om de använder evidens- eller erfarenhetsbaserade metoder.

Trots att det saknas kunskap om vilka metoder som klassificerats som evidens- och erfarenhetsbaserade har det i intervjuer framkommit att de flesta poliser ändå anser sig arbeta i enlighet med dessa metoder. Det beror dock på grund av att de alltid har arbetat så och gör det utifrån egen erfarenhet och inte på att Rikspolisstyrelsen bedömt att det finns tillräckligt med kunskap för att säkerställa metoden som effektiv.

Rikspolisstyrelsen är medveten om svårigheterna att få poliser att arbeta med de metoder som bedömts vara evidens- och erfarenhetsbaserade (se vidare i kapitel 8).

6.5.2 *Mer metodutveckling och erfarenhetsutbyte behövs*

Det pågår många intressanta brottsförebyggande projekt ute i landet, och vi har mött många engagerade poliser. Vi kan dock konstatera att det finns få polisiära brottsförebyggande arbetsmetoder som har påvisats ha effekt. Därför finns det ett behov av att utveckla och pröva andra metoder. Regeringen framhåller i sitt uppdrag till Rikspolisstyrelsen om att effektivisera polisverksamheten att metoder måste dokumenteras, analyseras och utvärderas om de ska kunna förbättras.⁶³ Att utveckla arbetsmetoder är också den åtgärd som flest polismyndigheter i vår enkät framhåller som viktig för att effektivisera det brottsförebyggande arbetet.

Eftersom det inte finns evidens- eller erfarenhetsbaserade metoder på alla områden kan polisen givetvis inte enbart arbeta med dessa. Men i de fall de inte gör det bör de rimligtvis aktivt pröva nya metoder och dokumentera, följa upp och noga utvärdera dessa för att möjliggöra framtida kunskap och på så sätt ha ett kunskapsinriktat arbetssätt. När nya metoder prövas dokumenteras de sällan och följs inte heller upp, vilket försvårar metodutvecklingen. Detta har lyfts fram i intervjuer med Rikspolisstyrelsen, Brå och polismyndigheterna.

⁶³ Ju2009/9595/PO. Uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten.

Ett annat sätt att arbeta kunskapsinriktat är genom ett aktivt lärande och erfarenhetsutbyte i arbetet. Ofta saknas dock ett strukturerat utbyte av erfarenheter, kunskaper, bra arbetsmetoder och goda exempel inom polisen när det gäller brottsförebyggande frågor. Framgångsrika brottsförebyggande metoder och bra exempel sprids endast i begränsad utsträckning inom och mellan polismyndigheter. Enkäterna visar följande:

- 42 procent av brottsförebyggarna och 30 procent av de yttre befälen anser att utbytet av erfarenheter, metoder och arbetssätt inom den egna polismyndigheten är helt otillräckligt.
- När det gäller utbytet mellan polismyndigheter svarar 68 procent av brottsförebyggarna och 63 procent av de yttre befälen att utbytet av erfarenheter, metoder och arbetssätt är helt otillräckligt.

Det finns alltså mycket kunskap runt om i polisorganisationen som inte kommer andra till del.

- Drygt 50 procent av de yttre befälen svarar dessutom i enkäten att utbytet av erfarenheter, metoder och arbetssätt mellan polisen och andra samhällsaktörer är helt otillräckligt. Brottsförebyggarna har en något mer positiv bild vad gäller det utbytet, men nästan 30 procent av dem anser ändå att det är helt otillräckligt.

Det erfarenhetsutbyte som ändå sker är ofta grundat på personliga, informella kontakter. På frågan om på vilket sätt bra exempel sprids svarar såväl yttre befäl som brottsförebyggande poliser att egna, informella kontakter är det vanligaste sättet och något som också i regel fungerar bra. Även utbildning uppges vara ett relativt vanligt sätt att sprida goda exempel inom polisen.

Det varierar huruvida polismyndigheterna har inrättat en särskild tjänst för att söka reda på bra brottsförebyggande metoder och arbetssätt och sedan sprida dem vidare i myndigheten. Av vår enkät framgår att två tredjedelar av myndigheterna och distrikten har en sådan tjänst. Av enkäten framgår också att brottsförebyggande poliser och yttre befäl anser att de i större utsträckning borde använda sig av en särskilt utsedd person som samlar goda exempel och sprider dem vidare. De anser att även seminarier och konferenser skulle kunna användas mer.

Ett av syftena med PUM-A var att skapa en nationell kunskapsbank, och vissa menar att sökfunktionen i PUM-A skulle kunna användas mer i detta ändamål. I PUM-A finns viss information om hur de olika myndigheterna arbetar brottsförebyggande, men systemet används i mycket liten utsträckning för att söka metoder. Få poliser och arbetsledare vet ens om att det är möjligt. Men det finns också flera poliser, både i intervjuer och i enkäten, som påtalar att sökfunktionen inte fungerar bra i dagsläget.

Brottsförebyggande poliser har i såväl enkätsvar som i intervjuer uppgett att de sällan får information som är värdefull i brottsförebyggande syfte av utredande poliser och brottsoffersamordnare. I enkäten svarar en tredjedel att informationen från utredarna är helt otillräcklig. 68 procent svarar att informationen från brottsoffersamordnarna är helt otillräcklig. 22 procent svarar att detsamma gäller informationen från kriminalunderrättelsetjänsten. Bilden är mer positiv när det gäller värdefull information från kollegor i utryckningsverksamheten samt från samverkansaktörer och allmänheten.

7 Uppföljning av den brottsförebyggande verksamheten

I detta kapitel tar vi upp dokumentation och uppföljning av det brottsförebyggande arbetet, både generellt sett och i specifika insatser. Därefter går vi igenom redovisningen av tid och kostnader. Kapitlet inleds med sammanfattande iakttagelser.

7.1 Sammanfattande iakttagelser

Polisens dokumentation och uppföljning av brottsförebyggande arbete har flera brister:

- Polisen dokumenterar inte det brottsförebyggande arbetet på ett systematiskt sätt. Dokumentationen i PUM-A är bristfällig. Samtidigt finns det dagliga operativa arbetet ofta dokumenterat i dagrapporter och dylikt. Denna sidodokumentation används sällan för uppföljning av insatser eller som underlag för planering av nya insatser.
- De allra flesta insatser har en uppföljning som har godkänts av en beslutsfattare. Ofta tar det dock lång tid innan uppföljningen görs, vilket försvårar möjligheterna att kunna använda den konstruktivt.
- Ungefär två tredjedelar av de godkända uppföljningarna borde enligt vår bedömning inte ha godkänts, då de saknar viktig information. Det som ofta saknas är information om hur man har arbetat med insatsen, om föreslagen metod har använts och kommentarer till bristande måluppfyllelse. I hälften av insatsuppföljningarna finns inga förbättringsförslag angivna.

Uppföljningen av den brottsförebyggande verksamhetens tider och kostnader fungerar inte väl.

- Enligt årsredovisningen utgör den utförda brottsförebyggande verksamheten endast en fjärdedel av den planlagda tiden. Även om vi gör ett antal justeringar blir gapet mellan utförd arbetstid och planerad tid relativt stort. Polisens beräkningar i årsredovisningen av kostnader för det brottsförebyggande arbetet bygger till viss del på planerad verksamhet och inte på utförd arbetstid, som alltså är betydligt lägre. Detta gör att uppgifterna om att det brottsförebyggande arbetet kostat mellan 5 och 6 miljarder kronor med stor sannolikhet är missvisande.

7.2 Uppföljning och resultat av planlagda brottsförebyggande insatser

7.2.1 Dokumentation och uppföljning av polisens brottsförebyggande arbete

Rikspolisstyrelsen har konstaterat att polismyndigheternas uppföljningsarbete ofta brister, även om goda exempel finns. Vanan att dokumentera och följa upp arbetet saknas. Många poliser framhåller i intervjuer och enkätsvar brister i uppföljnings- och utvärderingsarbetet och säger att polisen generellt sett är dålig på att stanna upp och utvärdera det man gjort.

Rikspolisstyrelsen har enligt instruktionen i uppgift att följa upp och analysera polisverksamheten.⁶⁴ Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd ska de planlagda insatserna finnas dokumenterade i PUM-A.⁶⁵

Ofullständig och osystematisk dokumentation

I intervjuer med poliser på olika nivåer har det lyfts fram att polisen behöver bli bättre på att dokumentera sitt arbete. Även en företrädare för Brå anser att dokumentationen av polisarbetet inte är tillräckligt bra. Han påpekar dock att forskare och utvärderare alltid tycker det och att Rikspolisstyrelsen i och med verktyget PUM-A har gjort ett ordentligt försök att förbättra dokumentationen. Ändå har det hittills inte blivit riktigt bra, menar han.

Rikspolisstyrelsen menar att det finns få metoder som är tillräckligt dokumenterade och strukturerade för att de ska kunna spridas vidare som bra exempel eller erfarenhetsbaserad metoder. De metoder som används är dessutom ofta anpassade efter väldigt specifika lokala förutsättningar.

Det brottsförebyggande arbetet dokumenteras även i andra former än i PUM-A, ofta på dagsbasis. Det sker ofta genom dagböcker, erfarenhetsrapporter eller dylikt. I vår enkät till polisledningarna anger ungefär en tredjedel att arbetet i hela myndigheten dokumenteras på andra sätt än i PUM-A. Drygt hälften svarar att arbetet dokumenteras på andra sätt i delar av myndigheten. När vi frågat yttre befäl och brottsförebyggare anger mer än två tredjedelar att deras arbete alltid eller till viss del dokumenteras på annat sätt än i PUM-A.

Det finns en hel del dokumenterat brottsförebyggande arbete som inte används för vare sig uppföljning av insatser eller som underlag för nya insatser. I närmare 30 procent av de polismyndigheter som dokumenterar arbetet i dagböcker eller dylikt används sällan eller bara ibland denna dokumentation som underlag för uppföljning i PUM-A, enligt vår enkät

⁶⁴ Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

⁶⁵ RPSFS 2009:5 - FAP 193-1. Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning av IT-stödet Polisens underrättelsemodell – Applikationer (PUM-A).

till myndighetsledningarna. Färre än hälften använder alltid eller ofta dokumentationen inför planeringen av nya insatser. Något vanligare är det att dokumentationen används för intern kommunikation i arbetsgruppen, enligt myndighetsledningarna. Det sker alltid eller ofta i två tredjedelar av polismyndigheterna. Mer än hälften av de yttre befälen och arbetsledarna uppger dock att de aldrig tillsammans med andra arbetsledare har jämfört vad som blev gjort med vad som planerades. Det finns därmed en stor risk att lärdomar inte tas till vara och förs vidare i det kommande arbetet.

Närmare hälften av de yttre befälen har, enligt vår enkät, aldrig gjort någon insatsuppföljning i PUM-A. En knapp tredjedel av de brottsförebyggande poliser som besvarat vår enkät har aldrig deltagit i någon skriftlig uppföljning, även om vissa av dem har bidragit vid muntliga uppföljningar. Detta indikerar att uppföljningarna ofta görs av andra än dem som leder det operativa brottsförebyggande arbetet.

Problemet med bristande uppföljningar har också iakttagits av internrevisionen vid Rikspolisstyrelsen. De uttrycker att ”uppföljning är ett generellt förbättringsområde och en återkommande rekommendation till polismyndigheterna är att uppföljning av PUM-A ska ske konsekvent i systemet i enlighet med modellen”. Internrevisionen menar att myndigheterna har en god bild av verksamheten och resultaten, men genom annan uppföljning än PUM-A. Några positiva aspekter som lyfts fram är en positiv utveckling av PUM-A under slutet av 2009, och en allmän uppfattning att styrningen har blivit bättre och tydligare mot verksamhetsmålen sedan PUM infördes.

I många intervjuer med poliser på olika nivåer har det framkommit att det centrala i PUM-A har varit uppföljning av tid. Eftersom PUM-A inte har fungerat väl har de ifrågasatt systemet i sig. I vår enkät uttrycker en polisleddning följande:

När systemet för PUM-A utvecklades borde lednings- och styrningsperspektivet varit styrande /.../ Nu förefaller fokus ha varit uppföljning och tidredovisning vilket gör att operativa chefer och verksamhetsplanerare inte upplever systemet som ett stöd i alla delar. Detta har hämmat införandet och användandet. Trots detta utvecklas verksamheten i rätt riktning.

En möjlig förklaring till den bristande användningen av PUM-A kan vara att den inte har förankrats tillräckligt.

Brister i uppföljningarnas kvalitet

I de 60 narkotika- och våldsbrottsinsatserna som vi valt ut för närmare granskning har vi bland annat bedömt innehållet i uppföljningarna.

Vi har iakttagit att närmare 90 procent av insatserna har en godkänd och beslutad uppföljning. Resterande insatser har endast utkast till uppföljning (som därmed inte är godkända och beslutade) ungefär ett år efter slutförd insats. Med godkänd och beslutad uppföljning menas att uppföljningen har godkänts och avslutats av en beslutsfattare inom polismyndigheten. Lakttagelserna nedan bygger på de uppföljningar som har godkänts.

Att uppföljningen har godkänts av en beslutsfattare är dock ingen garanti för att det enligt vår bedömning är en bra uppföljning. I vissa fall saknas mycket information. I sällsynta fall har uppföljningen till och med godkänts trots att den helt saknar information. Detta trots att det finns en föreskrift om att PUM-A ska användas för att dokumentera polisinsatser.⁶⁶

I en tredjedel av insatserna har uppföljningen beslutats och godkänts inom en månad. Men ofta tar det relativt lång tid efter att insatsen har avslutats innan beslut fattas om godkänd uppföljning. I ungefär en tredjedel av insatserna tar det mer än tre månader innan detta sker. Det har dock skett en förbättring mellan 2008 och 2009 på så vis att färre insatser följs upp efter mer än sex månader. Att uppföljningarna ofta är klara och godkända långt efter att insatsen avslutats, och när en ny insats redan påbörjats, försvårar möjligheterna att använda insatsuppföljningarna konstruktivt.

Vår sammantagna bedömning är att ungefär en tredjedel av uppföljningarna är att betrakta som godkända. De vanligaste anledningarna till att vi inte bedömt en uppföljning som godkänd är att

- det inte framgår hur man har arbetat med insatsen
- det saknas viktig information
- det saknas kommentarer om bristande måluppfyllelse
- det saknas kommentarer om föreslagen metod (särskilt vanligt i narkotikainsatserna).

Uppföljningen av metod och arbetssätt har stora brister. I endast en dryg tredjedel av uppföljningarna framgår det någorlunda tydligt hur man har arbetat med insatsen. Den operativa metoden som föreslagits kommenteras inte alls i över hälften av uppföljningarna.

Uppföljningen av de uppsatta målen fungerar bra på så sätt att uppföljningarna alltid innehåller en uppgift om huruvida polisen har nått det uppsatta målvärdet och hur mycket bättre eller sämre resultat man fått i jämförelse med det. Däremot saknas ofta kommentarer till varför målvärdena inte nåtts, i de fall de inte har gjort det. I 63 procent finns inga kommentarer alls som innehåller den typen av förklaringar.⁶⁷

⁶⁶ FAP 193-1, RPSSFS 2009:5, Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning av IT-stödet Polisens underrättelsemodell-Applikationer (PUM-A).

⁶⁷ Den vanligaste dokumenterade förklaringen är brist på tid eller resurser. I några fall finns andra kommentarer, såsom att målet inte varit bra.

Uppföljningarna innehåller alltid rubriken ”Rekommendationer – Vad har vi lärt oss gällande insatsen?”. I en tredjedel av uppföljningarna nämns dock inga lärdomar alls utifrån insatsen, det vill säga ingen kommentar om vad som fungerat bra eller dåligt. I mindre än hälften av uppföljningarna finns någon form av förbättringsförslag.

Rikspolisstyrelsen har i sin bedömning av dokumentationen av planlagda insatser sett stora brister i uppföljningarnas innehåll och menar att det finns behov av [att] öka förmågan / / att följa upp eller utvärdera arbetet i PUM-A.⁶⁸ Bland annat har de, på liknande sätt som Riksrevisionen, konstaterat att framgångsfaktorer och hinder för insatsen sällan har identifierats. Denna faktor har fått röda markeringar i närmare tre fjärdedelar av de uppföljningar som avslutats.

Inte heller myndighetsledningarna är särskilt nöjda med den information de får om genomförda insatser. I vår enkät till polismyndighetsledningarna har endast hälften svarat att underlagen från genomförda insatser är tillräckligt bra för att de ska kunna avgöra om de operativa metoderna varit effektiva. Detsamma gäller huruvida insatsen fått förväntad effekt.

Företrädare för Rikspolisstyrelsen anser att det är viktigt att de personer som följer upp insatserna i PUM-A har tillräcklig kompetens för uppgiften och förmåga att se till att det som skrivs in håller hög kvalitet. De menar att ansvaret för denna kompetens ligger hos de personer inom polismyndigheterna som fattar beslut om att godkänna insatsuppföljningarna. Detta bygger på att beslutsfattaren har hög kompetens om uppföljningsarbete. Rikspolisstyrelsen anser att denna kompetens ofta saknas. Med tanke på de stora brister vi sett i de insatsuppföljningar som har godkänts av en beslutsfattare kan vi konstatera att uppföljningskompetens saknas hos såväl dem som gör insatsuppföljningar som hos dem som har i uppgift att godkänna dessa.

En bidragande faktor till bristerna i uppföljningarna kan vara att endast hälften av de yttre befäl som besvarat vår enkät har deltagit i en insatsuppföljning. Den som gör uppföljningen behöver alltså inte själv ha medverkat i insatsen.

7.2.2 Resultat och måluppfyllelse i insatserna

Vi har bedömt resultatet av det brottsförebyggande arbetet genom att se hur väl polismyndigheterna har lyckats uppnå målen i sina planlagda insatser. Iakttagelserna här grundar sig på 60 narkotika- och våldsbrottsinsatser.⁶⁹ I de fall vi ansett målvärdena som rimliga i förhållande till målen har vi

⁶⁸ Rikspolisstyrelsens tertiärrapport 1, 2010.

⁶⁹ För en beskrivning av tillvägagångssätt och bedömningskriterier, se metodbilagan.

undersökt om man nått dessa. I vissa fall finns flera målvärden och då har en sammantagen bedömning gjorts.

I 45 procent av insatserna som följts upp nådde man samtliga eller de flesta av de uppsatta målvärdena. I resterande 55 procent nådde man inga eller mindre än hälften av de målvärden som myndigheten satt upp för insatsen. Målen nås i högre utsträckning i narkotikainsatserna jämfört med våldsbrotten. Denna skillnad kan möjligen förklaras med att det i regel är något fler målvärden i våldsbrottsinsatserna än i narkotikainsatserna, vilket gör det svårare att uppnå majoriteten av målvärdena. Narkotika är vidare ett upptäcktsbrott där polisen i större utsträckning styr inflödet av anmälningar jämfört med våldsbrott. Därmed kan det vara enklare att uppnå en träffsäkerhet i målsättningen när det gäller den brottstypen.

7.3 Uppföljning av den brottsförebyggande verksamhetens tider och kostnader

Ett perspektiv som är viktigt att följa upp är vilka resurser som används för att genomföra verksamheten och nå avsedd effekt. Det gör polisen genom strukturen Polisens resultatrapporter (PRR). Resursinsatsen mäts främst i form av arbetstid. För kostnader finns schabloner och mallar som används för att räkna om utförd arbetstid i timmar till kronor. Det finns dock fortfarande brister i tidsredovisningssystemet som medför viss osäkerhet i resursbedömningarna. Tidsredovisningen sker också på olika sätt inom polismyndigheterna. Även här används schabloner och rimlighetsbedömningar när arbetstiden fördelas på olika verksamhetsgrenar.

I polisens årsredovisning finns uppgifter om planerad arbetstid för de tre senaste åren och för olika delar av det brottsförebyggande arbetet. I tabell 4 nedan har vi ställt samman dessa tidsuppgifter. Av tabellen framgår att den planerade arbetstiden för det brottsförebyggande arbetet har ökat med cirka 21 procent mellan åren 2007 och 2009. Här behandlar vi inte det händelsestyrda brottsförebyggande arbetet, eftersom det saknas utförd tid för det.

Tabell 4. Planerad arbetstid för den brottsförebyggande verksamheten, exklusive händelsestyrt brottsförebyggande, 2007–2009 (årsarbetskrafter)

Typ av brottsförebyggande verksamhet	År 2009	År 2008	År 2007
Kriminalunderrättelseverksamhet/brottsanalys (planlagd)	635	613	484
Planlagt brottsförebyggande/extern samverkan nationellt	970	1 005	968
Planlagt brottsförebyggande/internt inom polisen	3 533	2 901	2 815
Planlagt brottsförebyggande/samverkan internationellt	35	32	18
Summa planerad tid	5 868	5 283	5 050

Källa: Polisens årsredovisning 2009.

Även utfört antal timmar av planerad arbetstid redovisas i PRR. Av tabell 5 framgår att den redovisade faktiskt utförda tiden omräknat i årsarbetskrafter är drygt en fjärdedel av den planerade arbetstiden.

Tabell 5. Utförd arbetstid för den brottsförebyggande verksamheten, exklusive händelsestyrt brottsförebyggande, 2007–2009 (årsarbetskrafter)

Typ av utförd brottsförebyggande verksamhet	År 2009	År 2008	År 2007
Kriminalunderrättelseverksamhet/brottsanalys	15	12	0,2
Planlagt brottsförebyggande/extern samverkan nationellt	394	481	394
Planlagt brottsförebyggande/internt inom polisen	918	696	333
Planlagt brottsförebyggande/samverkan internationellt	13	8	1
Summa utförd tid	1 339	1 197	729
Utförd tid i procent av planerad arbetstid	25,9%	26,3%	18,5%

Källa: Polisens årsredovisning 2009.

Om uppgifterna ovan stämmer skulle alltså endast en fjärdedel av all planerad brottsförebyggande arbetstid faktiskt ha utförts.

Uppgifterna i tabell 4 om arbetstider för planerade brottsförebyggande insatser torde vara relativt tillförlitliga. Dock saknas sådana uppgifter för cirka 170 insatser av totalt cirka 2 400 – vilket uppskattningsvis representerar cirka 300 000 timmar totalt, eller 4 procent av totalt cirka 7,8 miljoner timmar i planerad tid. En ytterligare felkälla kan ligga i att planerad tid kan ligga kvar i redovisningssystemet, i de fall då en planlagd insats under året ersätts av en annan insats. Vår bedömning efter att ha gått igenom planlagda insatser i de två fallmyndigheterna är att detta kan hända, men att det i så fall står för ett begränsat antal resurstimmar.

Uppgifterna om utförd arbetstid för det planlagda brottsförebyggande arbetet är dock mer osäkra.

Flera tänkbara felkällor finns när det gäller den utförda arbetstiden.

Den utförda arbetstiden kan ha blivit alltför stor genom att

- man slentrianmässigt fört över planerat antal timmar till kolumnen för utfört antal timmar, utan att närmare bedöma om man genomfört planlagda åtgärder under dessa timmar
- ett antal aktiviteter som även avser aktiviteter för utredning och lagföring redovisas som brottsförebyggande aktiviteter (exempelvis skjutövningar, fysisk träning)
- man inte drar bort den tid som går åt för ett ingripande av utryckningspersonalen (man ligger kvar på den planlagda aktivitet man är grundplacerad på).

- Den utförda arbetstiden kan ha blivit alltför liten genom att
- d) utvärderingar av alla planlagda insatser som påbörjats under 2009 inte har hunnit göras när årsredovisningen skrevs i februari 2010
 - e) man inte alls har redovisat utförd arbetstid för en insats eller att man inte dokumenterat all tid som faktiskt gått åt till brottsförebyggande verksamhet (till exempel för att det upplevts svårt att i efterhand försöka beräkna hur stor den kan vara)
 - f) man drar av alltför mycket tid vid ingripanden.

Två av felkällorna bedömer vi vara av större betydelse. Dessa går någorlunda väl att uppskatta via uppgifter från PRR. Den ena är felkällan d), där vi fått uppgifter om insatser som utvärderats till och med juni 2010. Utförd tid har då ökat med 1,3 miljoner timmar. Den andra är felkällan e), där man kan anta att det utförts viss brottsförebyggande verksamhet, trots att det inte redovisas. Den planerade tiden för dessa insatser är cirka 1,5 miljoner timmar. Skulle utförd arbetstid i alla dessa insatser vara hälften av planerad arbetstid hamnar andelen utförd tid av planerad på cirka 49 procent. Även med dessa justeringar av andelen utförd arbetstid i förhållande till planerad arbetstid återstår dock ett betydande gap.

Våra intervjuer med och enkätsvar från yttre befäl och poliser indikerar att oförutsedda händelser i form av ingripanden och utredningsinsatser av olika slag sker i stor omfattning under en planlagd aktivitet. Det fel som skulle kunna uppstå då är att man bedömer att ingripandeverksamheten har tagit alltför stor del av tid ifrån den insats man är grundplacerad på.

Intervjuerna och enkäterna indikerar också att man inom polisen är dålig på att dokumentera och utvärdera de aktiviteter som har genomförs. Felet skulle då kunna bestå i att den utförda resurstiden har underskattats.

En kontroll av underliggande uppgifter från de olika polismyndigheterna visar att vissa polismyndigheter är relativt dåliga på att redovisa utförd resurstid, medan andra är relativt bra. Skillnaderna torde till viss del kunna förklaras av olikheter i vilken grad man dokumenterar den utförda arbetstiden. Blekinge har redovisat att utförd arbetstid i många insatser är betydligt högre än den planerade. Utförd tid blir då cirka 90 procent av den planerade tiden. Jämtland däremot redovisar endast en utförd tid på cirka 10 procent. Dessa län är dock extremer.

Av det som redovisas ovan torde också framgå att det i dag inte på ett enkelt sätt och med någon större exakthet går att beräkna kostnaderna för det brottsförebyggande arbetet. Även internrevisionen vid Rikspolisstyrelsen påpekar att det är svårt att följa upp vad olika aktiviteter kostar, eftersom kopplingen mellan verksamhet och faktisk nedlagd tid inte fungerar i PUM-A.

8 Kunskapsstödet till polisens brottsförebyggande arbete

I budgetpropositionerna för 2008 och 2009 betonar regeringen att det är viktigt att åtgärderna för att minska brottsligheten och öka tryggheten bygger på kunskap och beprövad erfarenhet.⁷⁰ I budgetpropositionen för 2010 framhålls vikten av att effekterna av de brottsförebyggande insatserna följs upp samt att kunskap om dessa sprids och att metodstöd tillhandahålls. Den gemensamma utmaningen att nå brottsförebyggande effekter över tid förutsätter, enligt regeringen, kontinuerlig utveckling och förbättring av arbetsmetoder. För att förbättra resultaten och kvaliteten i det brottsförebyggande arbetet är det viktigt att polisen fortsätter att följa upp och låter utvärdera vilka arbetsmetoder som är mest framgångsrika, samt sprider kunskap om dessa.⁷¹ Redan i "Allas vårt ansvar – ett nationellt brottsförebyggande program" från 1996 lyftes det fram att en förutsättning för ett effektivt brottsförebyggande arbete är att det finns kunskap om vilka åtgärder som på kort och lång sikt kan minska brottsligheten och öka tryggheten i lokalsamhället.

I tidigare kapitel har vi konstaterat att polisen inte arbetar tillräckligt kunskapsinriktat i det operativa brottsförebyggande arbetet. Men har polisen förutsättningar att kunna bedriva ett kunskapsbaserat brottsförebyggande polisarbete? I kapitel 8 beskriver vi våra iakttagelser av det kunskapsstöd som polisen har att tillgå.

Rikspolisstyrelsen har i uppdrag att åstadkomma ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete. Regeringen betonar också att Brå har en aktiv roll i det arbetet. Det finns även andra aktörer som bedriver polisforskning i Sverige, men de är inte föremål för vår granskning.

I granskningen har vi beaktat om det finns effektutvärderade arbetsmetoder inom relevanta områden och om de metoder som påvisats ha positiva resultat paketeras och sprids på lämpligt sätt till dem som ska använda dem. Detta menar vi krävs för att polisens brottsförebyggande arbete ska bedrivas kunskapsbaserat. I viss mån har vi även granskat annat kunskapsunderlag som kan vara till nytta i det strategiska eller praktiska brottsförebyggande arbetet.

⁷⁰ Prop. 2008/09 Utg.omr. 4.

⁷¹ Prop. 2009/10:1 Utg.omr. 4, s. 38.

Rikspolisstyrelsen framhåller vikten av att polisverksamheten är evidens- och erfarenhetsbaserad. Med detta avser man "en verksamhet som grundas på 'säker kunskap' som ska inhämtas via utvärderingar där effekter av åtgärder och verksamheter blivit dokumenterade".⁷²

Ekonomistyrningsverket (ESV) definierar utvärdering som "en noggrann efterhandsbedömning, dvs. en bedömning som görs efter det att en åtgärd har vidtagits".⁷³ Utvärderingar kan inriktas på exempelvis processer, prestationer, kvalitet eller effekter. En utvärdering som inriktas på effekter benämns effektutvärdering. En sådan kännetecknas enligt ESV av att utvärderaren försöker "fastställa ett orsakssamband mellan en insats och en förändring av ett tillstånd som organisationen i fråga försökt påverka". Det är denna innebörd av effektutvärdering som vi utgått ifrån. Rikspolisstyrelsen beskriver på liknande sätt utvärderingar som "undersökningar som är upplagda så att det går att uttala sig om effekterna av en åtgärd eller verksamhet".⁷⁴

Vi har undersökt hur många effektutvärderingar Brå har gjort av polisiära brottsförebyggande arbetsmetoder, dvs. förekomsten av undersökningar som är upplagda så att det går att uttala sig om effekterna av en metod eller åtgärd.

8.1 Sammanfattande iakttagelser

- Det finns lite forskning över vilka brottsförebyggande metoder som ger effekt. Brottsförebyggande rådet har producerat ett visst kunskapsunderlag med direkt koppling till polisens brottsförebyggande arbete, såväl egna utvärderingar som sammanställningar av forskning, men det finns behov av mer. Brå har under de senaste tolv åren effektutvärderat tre brottsförebyggande metoder (Kronobergsmodellen, kameraövervakning och VÅGA-programmet).
- Möjliga förklaringar till det otillräckliga kunskapsunderlaget är att regeringen inte har specificerat vad Brå ska göra på polisforskningsområdet. Regeringen har gett få regeringsuppdrag inom området, Brå har själva initierat relativt få egna utvärderingar och polisen har inte heller i någon större utsträckning efterfrågat utvärderingar av den brottsförebyggande verksamheten från Brå. Därtill finns brister i dokumentation av polisens arbete, vilket försvårar möjligheterna att utvärdera.

⁷² Rikspolisstyrelsen 2010-09-30, *Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten* (Ju2009/9595/PO). Delredovisning.

⁷³ *Effektutvärdering. Att välja upplägg*. Ekonomistyrningsverket, rapport 2006:8.

⁷⁴ Rikspolisstyrelsen 2010-09-30, *Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten* (Ju2009/9595/PO). Delredovisning.

- Brås olika verksamheter bidrar med stöd till rättsväsendet på flera sätt, bland annat genom kriminalstatistiken, den Nationella trygghetsundersökningen och stödet till de lokala brottsförebyggande råden. Brå har i några fall analyserat kriminalstatistiken i syfte att undersöka glappet mellan faktisk brottslighet och anmäld brottslighet.
- Brå har i olika rapporter lyft fram brottsförebyggande arbetsmetoder som enligt internationell forskning har positiv effekt. Brå har dock inte sammanställt en samlad och uppdaterad förteckning över brottsförebyggande metoder som visat på goda resultat utomlands och lämnat den till Rikspolisstyrelsen som ett underlag till vad Brå skulle kunna utvärdera i svensk kontext.
- Brå har en annan syn än Rikspolisstyrelsen på vilka krav som bör ställas på en metod för att den ska kunna klassas som evidensbaserad. Brå anser till exempel inte att de själva har gjort någon utvärdering som kan ligga till grund för att klassificera en brottsförebyggande metod som evidensbaserad. Rikspolisstyrelsens evidensbaserade metoder har inte mer stöd i forskning än de som benämns erfarenhetsbaserade.
- Brå och Rikspolisstyrelsen har ett gemensamt ansvar i att polisforskning och utvärderingar som görs förmedlas och anpassas till polisen på ett bra sätt. Det finns brister i anpassningen av polisforskning till praktiskt polisarbete. Det saknas en "översättning" från teoretiska rapporter till ett lättillgängligt material som kan få konkret betydelse i polisens brottsförebyggande arbete.

8.2 Brottsförebyggande rådets uppdrag

Brottsförebyggande rådet (Brå) har i uppgift att bidra till kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området och främja brottsförebyggande arbete. Beskrivningen av Brås uppgifter och mål ligger sedan 2010 i instruktionen, i stället för i regleringsbrevet.⁷⁵ I stora drag är de tre huvudverksamheterna desamma: forskning och utvecklingsarbete och kompetensutveckling inom det kriminalpolitiska området, kriminalstatistik och stöd till lokalt brottsförebyggande arbete.

Regeringens uppdrag för Brås forsknings- och utvecklingsverksamhet formuleras på följande sätt i regleringsbrevet 2009:

Brottsförebyggande rådet (Brå) ska genom att initiera, bedriva och informera om forsknings- och utvecklingsarbete bidra till att regeringen och dess myndigheter har underlag för att kunna utveckla och effektivisera verksamheterna inom det kriminalpolitiska området.⁷⁶

⁷⁵ Förordningen (2007:1170) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

⁷⁶ Regleringsbrevet för Brå 2009.

Brå ska arbeta på uppdrag av regeringen och rättsväsendets myndigheter. Egeninitierade projekt ska enligt Brå vara förankrade hos rättsväsendets myndigheter för att säkerställa att de möter ett uttalat behov av metod- och kunskapsutveckling. Detta görs bland annat med hjälp av Brås insynsråd, där främst företrädare för rättsväsendets myndigheter ingår. År 1998 överfördes forskningsresurser till Brå som tidigare funnits vid Polishögskolan och Rikspolisstyrelsen.

Brå ska även som ansvarig myndighet för den officiella kriminalstatistiken utveckla innehållet och kvaliteten i statistik över brottslighet och samhällets reaktioner på brott. Statistikens innehåll och kvalitet ska anpassas till rättsväsendets och samhällets informationsbehov.

8.3 Rikspolisstyrelsens uppdrag

Rikspolisstyrelsen har ett ansvar för att ta fram enhetliga riktlinjer och arbetsmetoder och för att forskningsresultat sprids till och används i den operativa brottsförebyggande verksamheten. I 2007 års budgetproposition skriver regeringen följande:

Rikspolisstyrelsen har ett uttalat ansvar för att poliserna skall ha en hög brottsförebyggande kompetens och kunskap. Det förebyggande arbetet skall präglas av ett bättre utnyttjande av resultat från forskning i den operativa verksamheten. /.../ För att nå goda resultat inom det brottsförebyggande arbetet krävs att enhetliga riktlinjer och arbetsmetoder tas fram och införs i alla polismyndigheter.⁷⁷

Rikspolisstyrelsen har numera i uppdrag att genomföra utvärderingar, men den kan till viss del överlåta det till andra aktörer. I november 2009 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag av regeringen att effektivisera polisverksamheten. I uppdraget ingick att förbättra utvärderingsverksamheten. Regeringen skriver: "För att kunna utveckla och effektivisera polisverksamheten behöver polisen bli bättre på att utvärdera. Rikspolisstyrelsen bör i större utsträckning än i dag arbeta med utvärderingar."⁷⁸ I regeringsuppdraget ingår följande:

Rikspolisstyrelsen ska ta ett samlat ansvar för utvärderingsverksamheten inom Polisen. I det ingår att avgöra vad som bör utvärderas, se till att utvärderingar genomförs, säkerställa att resultaten förmedlas till polismyndigheterna och att följa upp vilka åtgärder som vidtas med anledning av utvärderingarna. Utvärderingarna bör genomföras både av Polisen och av externa utvärderare.

⁷⁷ Prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 4.

⁷⁸ Ju2009/9595/PO. Uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten.

I slutredovisningen av regeringsuppdraget att förbättra utvärderingsverksamheten⁷⁹ presenterade Rikspolisstyrelsen den 30 september 2010 att de avser att skapa en egen kapacitet att genomföra utvärderingar och kvalificerade uppföljningar genom att etablera en utvärderingsfunktion, Rikspolisstyrelsens funktion för utvärderingsverksamhet. Till utvärderingsfunktionen knyts också Rådet för Rikspolisstyrelsens utvärderingsverksamhet. Det ska garantera att utvärderingsverksamheten bedrivs på ett korrekt sätt, håller hög kvalitet och är verksamhetsrelevant. En rapportserie upprättas också vid Rikspolisstyrelsen för att förmedla resultat från bland annat utvärderingar och kvalificerade uppföljningar.

8.4 Brottsförebyggande rådets kunskapsstöd till polisen

Vi har granskat vad Brå har gett för kunskapsstöd till polisens brottsförebyggande arbete från 1998, då de övertog ansvaret för polisforskningen. Genomgången baseras dels på uppgifter från Brå om relevanta rapporter, dels av egen sökning på Brås hemsida efter rapporter som behandlar polisens brottsförebyggande arbete.⁸⁰

Brås forsknings- och utvecklingsverksamhet resulterar totalt sett i mellan 20 och 30 publicerade rapporter per år samt en del engelska översättningar av rapporterna. När det gäller polisens brottsförebyggande arbete specifikt har Brå hittills producerat lite kunskapsunderlag, vad gäller både egna utvärderingar och sammanställning av forskning.

Brå har sedan överföringen av forskningsresurser från Polishögskolan och Rikspolisstyrelsen 1998 gett ut ett antal polisforskningsrapporter, men de har också fått kritik för att produktionen initialt inte stod i paritet till resursöverföringen. Polisforskaren Johannes Knutsson påpekar i en genomgång av den myndighetsanknutna polisforskningen i Sverige att den totala volymen av polisforskningsrapporter minskade påtagligt efter resursöverföringen. Han gör också iakttagelsen att Brå efter att ha fått ansvaret för polisforskningen fram till och med 2008 inte genomfört någon utvärdering alls med effektmätande design.⁸¹ Även Stina Holmberg vid Brå har i en genomgång av svensk polisforskning gjort iakttagelsen att det finns mycket få utvärderingar av polisarbete. Hon menar att detta bland annat beror på att arbetet sällan bedrivs i form av avgränsade metoder som är utvärderingsbara.⁸²

⁷⁹ Rikspolisstyrelsen 2010-09-30, *Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten* (Ju2009/9595/PO). Delredovisning.

⁸⁰ Se urval av rapporter i bilaga 3.

⁸¹ Knutsson, Johannes (2010) *Den myndighetsanknutna polisforskningen i Sverige – en kommenterad bibliografi*. Linnéuniversitetet.

⁸² Holmberg, Stina (2010) *Evaluative police research in Sweden*.

Företrädare för Brå uppger i en intervju att polisforskningen har varit eftersatt sedan slutet på 1990-talet men påpekar att situationen förändrats de senaste åren. Under 2010 avser Brå att förstärka sin satsning på tillämpad polisforskning, det vill säga sådan forsknings- och utvecklingsverksamhet som syftar till att besvara förhållandevis konkreta frågeställningar och där resultaten ska kunna komma till konkret användning.⁸³ Brå har ansökt om särskilda medel för denna satsning.

8.4.1 *Brottsförebyggande rådet har inte sammanställt en förteckning över effektiva metoder*

Brå har i uppdrag att sprida kunskap om internationell forskning. Brå har sammanställt internationell effektforskning för kameraövervakning och grannsamverkan, två brottsförebyggande arbetsmetoder som polisen ofta eller ibland är delaktig i. För dessa metoder har Brå därmed gett en bild av metodernas dokumenterade effekt.⁸⁴ För ytterligare en metod, hot spots/riktad patrullering, har Brå engagerat en internationell forskare för att skriva en rapport som publicerats på engelska och svenska.⁸⁵

I ytterligare några andra rapporter har Brå tagit upp brottsförebyggande metoder som i utländsk forskning har visat ha positiva eller lovande resultat. I rapporten Effektiva polisiära metoder från 2004 har Brå i samverkan med Rikspolisstyrelsen sammanfattat kunskapsläget om polisiära metoder.⁸⁶ Någon uppföljning eller uppdaterad version av den sammanställningen har inte gjorts.

De brottsförebyggande arbetssätt och metoder som Brå sammantaget i sina rapporter angett har positiva resultat internationellt sett är följande:

- hot spots/riktad patrullering
- grannsamverkan
- kameraövervakning
- ingripande mot vanekriminella
- proaktiva insatser mot rattfylleri
- problembaserat polisarbete i allmänhet.

⁸³ Brås verksamhetsplan 2010.

⁸⁴ Welsh, Brandon C., Farrington, David P. (2007) *Kameraövervakning och brottsprevention: En systematisk forskningsgenomgång*. Rapport 2007:29, Bennet, Trevor & Holloway, Katy (2008). *Grannsamverkans effekter på brottsligheten. En systematisk forskningsgenomgång*. Brottsförebyggande rådet. Dessa var en del i satsningen på att sammanställa och sprida internationell forskning för att stötta det lokala brottsförebyggande arbetet. Sammanlagt gjordes sju sådana sammanställningar.

⁸⁵ Weisburd, David, Telep, Cody & Braga Anthony (2010). *Platsens betydelse för polisarbete*. Brottsförebyggande rådet, Weisburd, David, Telep, Cody & Braga Anthony (2010). *The importance of place in policing*. Brottsförebyggande rådet. Brå har även översatt och publicerat en rapport om grannsamverkan.

⁸⁶ Lindahl, Emma, Lindström, Peter, Svensson, Daniel (2004) *Effektiva polisiära åtgärder mot brott - en sammanställning av forskning och beprövad erfarenhet*. Brottsförebyggande rådet.

Följande metoder har enligt Brås rapporter internationellt sett betraktats som lovande:

- ansvarsfull alkoholservering
- krog tillsyn
- informationsinsatser
- tidiga ingripanden vid särskilda tillfällen.

Enligt företrädare för Brå framstår det som rimligt utifrån kunskapsläget att två av dessa metoder, hot spots/riktad patrullering och grannsamverkan, fungerar i Sverige, även om det behövs väl utförda utvärderingar i en svensk kontext för att uppnå stor säkerhet. I fråga om hot spots/riktad patrullering har Brå inlett diskussioner med Rikspolisstyrelsen om en studie där förutsättningarna i Sverige för arbets sättet undersöks, vilken kan komma att följas av en försöksverksamhet som utvärderas.

Brå har inte sammanställt någon samlad förteckning över brottsförebyggande metoder som visat på goda resultat utomlands. En sådan sammanställning skulle kunna ge Rikspolisstyrelsen underlag för en diskussion om vilka metoder det kan vara värdefullt att utvärdera effekten av i Sverige. Företrädare för Rikspolisstyrelsens brottsförebyggande enhet skulle se positivt på att Brå exempelvis skannade av forskning och kom med initiativ, och att de sedan tillsammans kunde utforma och bedriva projekt utifrån det, på liknande sätt som skedde i samarbetet om våld i offentlig miljö. Vikten av att kartlägga var kunskapsluckor finns och utifrån den kartläggningen sedan välja och prioritera var resurser ska satsas, betonade bland annat forskaren David P. Farrington vid Stockholm Criminology Symposium 2010.⁸⁷

Internationellt sett finns exempel på sammanställningar av systematiska forskningsgenomgångar inom ett antal områden. Exempel är Campbell Collaboration och Evidence-Based Policing Matrix.⁸⁸

8.4.2 Få effektutvärderingar av polisiära brottsförebyggande metoder

Utifrån vår genomgång av Bråskrifter kan vi konstatera att Brå endast effektutvärderat tre brottsförebyggande metoder under de senaste tolv åren, Kronobergsmodellen, kameraövervakning och VÅGA-programmet, ett utbildningspaket vari polisens roll som droginformatör i skolan utvärderades.⁸⁹ Stina Holmbergs genomgång av Brås rapporter sedan

⁸⁷ David P. Farrington, University of Cambridge. *Stockholm Criminology Symposium 2010: "Systematic reviews and the Campbell Collaboration: A decade of progress"*.

⁸⁸ <http://www.campbellcollaboration.org>, <http://gemini.gmu.edu/cebcp/matrix.html>.

⁸⁹ Alm, Agnes (2009) *Utvärdering av Kronobergsmodellen. En polisiär arbetsmetod för att förebygga våld i offentlig miljö*. Brå-rapport 2009:5, Lindahl, Emma (2009). *Kameraövervakning i Landskrona. En utvärdering*. Brottsförebyggande rådet, Lindström, Peter, Pauloff, Anna, Svensson, Robert (1999) *Ungdomar, droger och Polisens insatser*. Brå-rapport 1999:1.

början av 1990-talet, visade att Kronobergsmodellen är den enda effektutvärderingen.⁹⁰

Kronobergsmodellen har enligt Brås utvärdering positiva resultat, i och med att brottsligheten minskade på de orter där de arbetade mest aktivt med metoden. När polisen arbetar aktivt med metoden kan ungdomars alkoholdrickande i offentlig miljö minska. Kameraövervakning har i Brås rapporter visat sig ha effekt under vissa förhållanden. Kameraövervakning verkar ha störst effekt på platser där brottsligheten är hög och förhållandevis koncentrerad. Utvärderingen av VÅGA-programmet visade att polisens medverkan i den drogförebyggande undervisningen inte tycktes ha någon avgörande betydelse för elevernas attityder till och bruk av droger. Det är således två brottsförebyggande metoder som Brå utifrån egna utvärderingar bedömt kan ha positiv effekt.

Ytterligare två rapporter från Brå syftar till att behandla effekter av brottsförebyggande arbete, en om narkotikabrottslighet och en om organiserad brottslighet.⁹¹ Dessa har dock inte ett metodologiskt upplägg som gör det möjligt att dra slutsatser om effekter genom att påvisa kausalitet mellan en enskild insats och effekt. Rapporterna behandlar generella arbetssätt eller en grupp av arbetssätt snarare än konkreta metoder. Dessa rapporter utgör därför ingen grund för uttalanden om effekt av en viss metod.

Flera polismyndighetsledningar anger i vår enkät att det saknas forskning om vilka brottsförebyggande metoder som ger effekt. Behovet av kunskap om effektiva arbetsmetoder betonas i både intervjuer och enkäter. Ett yttre befäl skriver följande i vår enkät om behovet av polisforskning om fungerande metoder:

Inför polisforskning, ingen vet vad som fungerar (vilka metoder) men många har åsikter om det mesta. Politikerna har åsikter och idéer om hur polisen ska jobba, men ingen vet om det är effektivt eller om det fungerar.

Vissa polismyndigheter skulle enligt enkäten vilja att Brå gjorde fler utvärderingar och uppföljningar av polisarbete samt informerade om dessa. Även Rikspolisstyrelsens brottsförebyggande enhet menar att det finns få Brårapporter och effektutvärderingar som behandlar polisens brottsförebyggande arbete.

⁹⁰ Holmberg, Stina (2010) *Evaluative police research in Sweden*. Brottsförebyggande rådet.

⁹¹ *Polisens insatser mot narkotikabrottsligheten* 2003:12 och *Polisens satsning mot organiserad brottslighet* 2009:19.

8.4.3 Övrigt kunskapsstöd från Brå

Vid sidan av effektutvärderingar och andra skrifter som ger kunskapsunderlag om vilka metoder som fungerar, har Brå gett ut en mängd skrifter och rapporter om olika företeelser inom rättsområdet. Dessa är inte sällan explorativa forskningsrapporter som bidrar med kunskap om exempelvis brottstyper som det inte finns så mycket kunskap kring. Det är ofta kartläggningar som också utmynnar i förslag om brottsförebyggande arbete och konkreta åtgärder. Exempel på det är rapporter om stölder i kyrkor samt fornminnesbrott.⁹² Andra exempel är en grupp av rapporter som behandlar otillåten påverkan mot exempelvis åklagare och domare samt brottsoffer och vittnen.⁹³

I andra skrifter finns beskrivningar av polisiära arbetssätt, oftast internationella exempel på lokala projekt som verkar lovande eller beskrivningar av hur polisen kan arbeta i samverkan.⁹⁴ Vissa skrifter innehåller anvisningar och tips om hur ett lokalt brottsförebyggande arbete kan byggas upp och hur det arbetet bör genomföras och utvärderas. Tips och anvisningar ges även till andra brottsförebyggande aktörer än polisen.⁹⁵ Polisiära metoder och arbetssätt presenteras i Brås skrifter ofta som inspiration och goda exempel, utan att vara utvärderade. Andra skrifter fungerar som en introduktion av tekniska hjälpmedel för polisarbetet.⁹⁶ Brå publicerar också kortrapporter och faktablad på myndighetens webbplats.

Förutom att ge publikationer ger Brå kunskapsstöd till polisen genom att ordna konferenser och seminarier. Sedan 2006 är Brå på uppdrag av regeringen tillika arrangör av Stockholm Criminology Symposium. 2010 års symposium hade temat polisforskning. Tidigare år har det funnits ett axplock av föredrag om polisiära brottsförebyggande metoder. Polisanställda deltar kostnadsfritt, och deltagarna på 2010 års konferens fick David Weisburds rapport om hot spots/riktad patrullering och dess brottsförebyggande effekter. Rapporten distribuerades också till samtliga polismyndigheter.

Sedan flera år tillbaka arrangerar Brå konferensen "Råd för framtiden om lokalt brottsförebyggande arbete". Konferensen brukar locka drygt 250 deltagare från framför allt kommuner och polismyndigheter. Programmet ser olika ut från år till år, men återkommande är presentationer av

⁹² Elwér, Sofia (2005) *Brottsplats Kyrkan*. Brottsförebyggande rådet, Källman, Linda, Östergren, Majvor, Andersson, Jenny, Korsell, Lars (2007) *Brott under ytan*. Brå-rapport 2007:5.

⁹³ Skinnari, Johanna, Weding, Linda, Korsell, Lars (2008) *Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen*. Brå-rapport 2008:8, Skinnari, Johanna, Korsell, Lars (2009) *Otillåten påverkan mot åklagare och domare*. Brå-rapport 2009:13.

⁹⁴ Exempel är Brå 1999:13, 2000:1, 2000:2, 2000:5, 2005:1 och 2005:15.

⁹⁵ Exempel är Brå 2002:8, 2003:13 och 2005:2.

⁹⁶ Exempel är *Brott på karta*, 2000:14, och LUPP – en lokal uppföljnings- & prognosprocedur i problemorienterat arbete mot brott, 2001:13.

trygghetsskapande åtgärder och exempel på god samverkan mellan polis, skola och socialtjänst. Därutöver har Brå tillsammans med Rikspolisstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting varit medarrangör i regionala konferenser om brottsförebyggande metoder, där många poliser deltagit.

Därutöver ger Brå, i ett projekt med Rikspolisstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting, stöd till så kallade samverkansavtal mellan polis och kommun, där det brottsförebyggande ansvaret fördelas mellan parterna. Denna samverkan kommer att resultera i en handbok under hösten 2010.

Brå ger också stöd till polismyndigheterna och till lokala brottsförebyggande råd, vari polisen ofta ingår. Brå har en särskild enhet för lokalt brottsförebyggande arbete som stöder uppbyggnaden av och arbetet i lokala brottsförebyggande råd. Brå ansvarar även för uttagning av de svenska bidragen till den årliga europeiska brottsförebyggande tävlingen *European Crime Prevention Awards*.

Kriminalstatistiken och Nationella trygghetsundersökningen (NTU) är därutöver ett viktigt stöd till rättsväsendet och till polisens brottsförebyggande arbete.

8.4.4 *Underlag och stöd från Brottsförebyggande rådet i strategiska brottsförebyggande frågor kan förbättras*

Polisen använder sig bland annat av kriminalstatistiken över anmälda brott när de bedömer sin måluppfyllelse, något som ofta kritiseras i och med att anmäld brottslighet sällan är en bra indikator på faktisk brottslighet.

Brå gör vissa analyser av statistiken i syfte att undersöka glappet mellan faktisk brottslighet och anmäld brottslighet, exempelvis i de återkommande rapporterna om brottsutvecklingen i Sverige.⁹⁷ I Brås uppdrag ingår att anpassa statistikens innehåll och kvalitet till rättsväsendets och samhällets informationsbehov. Brås redovisning av anmälda brott är inte primärt avsedd att användas för uppföljning av brottsligheten, vilket ändå sker inom polisen.

Brå har gjort en noggrann analys och försökt uttala sig om faktisk brottslighet när det gäller dödligt våld, vilket är den brottstyp som det går att ta fram säkra uppgifter om. I övrigt har det inte gjorts några analyser som lett fram till säkra uppgifter om det faktiska antalet brott som begåtts.

I och med Nationella trygghetsundersökningen (NTU), som funnits sedan 2006, finns nu möjligheter att jämföra statistik över anmäld brottslighet med den över utsatthet för brott för flera centrala brottstyper, som vissa brott mot person och vissa stöldbrott. Brå har också publicerat två

⁹⁷ Ekström, Louise (2008) *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007*. Brå-rapport 2008:23.

rapporter om anmälningsbenägenhet, dels generellt, dels bland ungdomar.⁹⁸

Brottsförebyggande rådet har i vissa sammanhang redogjort för olika definitioner av brottsförebyggande arbete, exempelvis indelningar i social respektive situationell prevention. Däremot har Brå inte samlat de olika definitioner, synsätt och klassificeringar på brottsförebyggande arbete som finns inom forskningen. Brå väljer också att inte fastslå någon generell definition av brottsförebyggande arbete.

Från Brås utgångspunkt utgörs polisens brottsförebyggande arbete av alla verksamheter inom polisen som bidrar till att brott som skulle ha begåtts inte begås. Utifrån ett sådant synsätt kan även verksamheter för att minska upprepad utsatthet för brott vara brottsförebyggande, exempelvis arbete med besöksförbud eller tillämpning av hot- och riskbedömningar. De betonar dock vikten av att polisens brottsförebyggande uppdrag särskiljs från andra aktörers liknande uppdrag, något som bland annat kan göras genom att framhålla att polisen bör fokusera på situationell prevention.

8.4.5 Förklaringar till det begränsade kunskapsstödet

Det finns flera förklaringar till att den kunskap Brå bidrar med när det gäller effektiva brottsförebyggande polisiära metoder är begränsad.

En företrädare för Brå betonar vikten av att bedöma deras kunskapsstöd utifrån de förutsättningar som de arbetar utifrån. Han menar att polisens brottsförebyggande verksamhet är en mindre del av det totala kriminalpolitiska området, vilket får konsekvenser för regeringens och Brås möjligheter att lägga resurser på kunskapsstöd till polisens brottsförebyggande arbete.

Regeringen har inte specificerat vad Brå ska göra på polisforskningsområdet. När det gäller polisområdet har regeringen över lag styrt Brå i liten utsträckning, och regeringsuppdragen har varit få genom åren. Att det i stället har blivit en viss tonvikt på andra kriminalpolitiska uppdrag, som exempelvis kriminalvård, beror enligt Brå sannolikt på att de lyder under den kriminalpolitiska enheten på Justitiedepartementet, och inte under polisenheten. Av regeringens uppdrag till Brå inom forsknings- och utvecklingsområdet finns ett fåtal uppdrag där Brå i huvudsak ska beakta brottsförebyggande effekter inom ett område. Betydligt vanligare är uppdrag där brottsförebyggande åtgärder ska redovisas som en del i ett uppdrag som är inriktat på kunskapsutveckling av en viss brottstyp eller en grupp av brottsutsatta eller kriminella.

⁹⁸ Westfelt, Lars (2008) *Brottsoffers benägenhet att polisanmäla brott*. Brå-rapport 2008:12, Nelander, Kerstin (2009) *Tonåringars benägenhet att anmäla brott och deras förtroende för rättsväsendet*. Brå-rapport 2009:20.

Vår genomgång av Brås regleringsbrev år 2006-2010 visar att regeringen sammantaget har gett ungefär 40 uppdrag till Brå under de fem åren. Endast ett av dessa uppdrag avser effektutvärderingar av brottsförebyggande åtgärder.⁹⁹ Ytterligare fem regeringsuppdrag avser publikationer med viss relevans för polisens brottsförebyggande arbete.¹⁰⁰ Några uppdrag avser aktiviteter som Brå ska genomföra såsom seminarier, konferenser och samverkansöverenskommelser.¹⁰¹ Därtill finns uppåt 10 statistikuppdrag med viss relevans för polisens brottsförebyggande verksamhet.¹⁰²

Brå har utrymme att självt initiera forskning och utvärderingar men har gjort det i liten utsträckning när det gäller polisens brottsförebyggande verksamhet. Företrädare för Brå anser dock att de genom åren ofta initierat nya områden och uppdrag som de vill arbeta med, exempelvis flera av regeringsuppdragen, såsom våld i offentlig miljö och NTU. Utifrån de förutsättningar som ges för uppdraget anser Brå att de presterar bra, men att de skulle kunna göra mer om de hade mer resurser.

En förklaring till att Brå inte har producerat kunskapsunderlag för tillämpad polisforskning på det brottsförebyggande området kan alltså vara att det inte har efterfrågats av polisen eller beställts av regeringen. Företrädare för Brå tycker att de har god kontakt med Rikspolisstyrelsen, och alla egeninitierade projekt som Brå kommit med har hittills accepterats av Rikspolisstyrelsen. På senare tid har Brå fått mer utvärderingsuppdrag från Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten i Stockholms län, bland annat om volontärverksamheten och lokala poliskontor. Brå menar också att polisen är positiv till att bli utvärderad.

En faktor som påverkar möjligheterna att utvärdera brottsförebyggande metoder är bristerna i polisens dokumentation av det utförda arbetet. För att

⁹⁹ Våld i offentlig miljö (2006).

¹⁰⁰ Analys av hur verksamheten i lokala brottsförebyggande råd är organiserad (2006), Kunskapsunderlag om "grooming" (2006 och 2007), Kunskapsmanställning om framgångsrika strategier och metoder minska förekomsten av ordningsstörningar i samband med idrott (2008), Kartläggning av hur vanligt förekommande grövre våldsbrott är i skolan samt hur skolorna arbetar för att förebygga allvarligare våldshändelser (2008), Föreslå aktiva insatser för att förebygga, upptäcka och beivra brott mot kulturarvet (2008).

¹⁰¹ Anordna ett seminarium om förebyggande av våldsbrott (2006), Brå ska samverka med kommuner med lokala utvecklingsavtal genom samverkansöverenskommelser (2007 och 2008), Genomföra the Stockholm Criminology Symposium samt ansvara för prisceremonin avseende the Stockholm Prize in Criminology (2008, 2009 och 2010), Medverka till att lokalt brottsförebyggande arbete mot den grova organiserade brottsligheten mobiliseras runt om i landet (2008).

¹⁰² Ärligen återkommande nationell brottsoffer- och trygghetsundersökning (2005), Utveckla statistikföringen avseende så kallade hatbrott (2006), Följa upp utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor avseende politikområdesmålet för rättsväsendet, t.ex. genom Brås återkommande självdeklarationsundersökning om utsatthet för brott bland ungdomar i årkurs nio (2006, 2007 och 2008), Redovisa förutsättningarna för att en löpande statistik avseende brott begångna av barn under 15 år kan tas fram (2008), I samverkan med Kriminalvården utveckla kriminalstatistiken avseende återfall i brott (2009), Bedriva ett utvecklingsarbete för att få fram brottsstatistik på stadsdelsnivå, i uppföljningen av trygghet i stadsdelar (2009 och 2010), Utredda möjligheterna att ta fram ett system för löpande statistik avseende hot och våld mot förtroendevalda (2009).

kunna använda existerande kunskap måste polisen ha dokumenterat såväl vilka åtgärder och insatser som vidtas som utfallet av dessa.¹⁰³ Att polisens dokumentation och underlag ofta är bristfälliga försvårar möjligheten till bra utvärderingar.¹⁰⁴ I utvärderingen av Kronobergsmodellen var det bara ett av sju polisområden som tillämpade metoden fullt ut, och fyra av sju som tillämpade den på ett sätt som gjorde att en effekt kunde förväntas. Även i utvärderingen av polisens satsning mot organiserad brottslighet, där 43 projekt utvärderades, var underlagen otillräckliga.

8.5 Anpassning och spridning av kunskap kan förbättras

8.5.1 Polisens evidensbaserade metoder är inte tillräckligt utvärderade

Polisen använder begreppen evidens- och erfarenhetsbaserade metoder. Företrädare för Rikspolisstyrelsen menar att kraven på en evidensbaserad metod är att en erkänd utvärderare (till exempel Brå) har utvärderat metoden. Brottsförebyggande rådet har en annan syn än Rikspolisstyrelsen på vilka krav som bör ställas på en metod för att den ska kunna klassas som evidensbaserad. Kraven för att en metod ska få benämnas evidensbaserad skulle enligt Brå kunna vara att det finns flera studier av hög kvalitet som visar på övervägande positiva resultat för en viss arbetsmetod.

Brå anser inte att de själva har gjort någon utvärdering som kan ligga till grund för att klassificera en brottsförebyggande metod som evidensbaserad. Kameraövervakning har visat sig ha effekt under vissa förhållanden. Kronobergsmodellen och STAD, som Rikspolisstyrelsen ser som evidensbaserade metoder, anser Brå att det är för tidigt att klassa som evidensbaserade. Det skulle enligt Brå behövas fler utvärderingar som visar på positiva effekter av de metoderna.¹⁰⁵

Brå skulle alltså inte klassa någon av Rikspolisstyrelsens evidens- eller erfarenhetsbaserade metoder som evidensbaserad. Metoderna i Rikspolisstyrelsens förteckning av brottsförebyggande arbete skulle med Brås terminologi ses som lovande. Lovande är enligt Brå de metoder för vilka det finns några få bra studier med positiva resultat *eller* många studier med vagt resultat eller metodologiskt svaga forskningsdesigner. Det Rikspolisstyrelsen betraktar som evidensbaserade metoder liknar därmed det som Brå avser med lovande metoder.¹⁰⁶

¹⁰³ Se t.ex. Brå 2004:2.

¹⁰⁴ Exempel är Brå 2009:19 och 2009:5.

¹⁰⁵ Positiva effekter har även besöksförbud och metoder rörande barn som begår brott, men det är tveksamt om dessa är att betrakta som polisiära brottsförebyggande metoder.

¹⁰⁶ Det Rikspolisstyrelsen avser med erfarenhetsbaserade metoder kan vara att en polismyndighet tycker att en metod verkar bra och har dokumenterat den bra.

8.5.2 *Forskningsresultat anpassas inte tillräckligt till polisen*

Företrädare för Brottsförebyggande enheten vid Rikspolisstyrelsen tycker att Brå gör mycket bra saker men att det finns en bristande förståelse för hur polisen arbetar. De menar att Brå och Rikspolisstyrelsen behöver kopplas närmare varandra och framhåller vikten av att informationen är anpassad efter polisen. Ska polisen vara mottagare av rapporterna behövs till exempel en dialog om hur rapporterna ska kunna användas i verksamheten. En sammanställning och anpassning av forskning till praktikers behov sker inte tillräckligt i dag, vilket är en stor brist enligt företrädare för brottsförebyggande enheten vid Rikspolisstyrelsen. De anser att de behöver vara tydligare om detta i diskussionen med Brå. Forskningsresultat som kan vara till nytta för polisen bör finnas sammanställda på ett enkelt och lättillgängligt sätt.

Brå har under senare år inte sammanställt lättöversiktlig information om vilka brottsförebyggande åtgärder som har respektive inte har effekt på brottsligheten, vare sig på webbplatsen eller i någon rapport. Det finns inte heller någon funktion för att få fram vilka av myndighetens egna publikationer som beaktar brottsförebyggande, utan det krävs att man går till varje rapport för att få fram en sådan information. I vissa fall har myndigheten publicerat flera rapporter inom samma område, men det saknas överskådliga sammanställningar över vilka publikationer som gjorts på vilket område och summeringar av om en metod visat sig ha effekt eller inte.

Det saknas i dagsläget "översättningar" från teoretiska rapporter till lättillgängligt material som kan få konkret betydelse i polisens brottsförebyggande arbete. Företrädare för Rikspolisstyrelsen menar att forskningsrapporter inte räcker. De behöver göras om till checklistor över effektiva metoder. Brå och Rikspolisstyrelsen har ett gemensamt ansvar för att polisforskning och utvärderingar som görs förmedlas och anpassas till polisen på ett bra sätt.

En polismyndighet skriver i vår enkät att "relevant forskning finns förmodligen men spridningen kan i vissa delar vara begränsad". En annan polismyndighet skriver på liknande sätt: "Ofta kommer inte den forskning som finns användarna till del. Detta, länken mellan akademien och praktiken måste garanteras". En del poliser anser att Brå:s rapporter saknar operativt värde.

Peter Neyroud, chef för National Policing Improvement Agency UK, beskrev vid Stockholm Criminology Symposium 2010 att det generellt sett är svårt för polisen att sortera ut forskning som är relevant för dem. Campbell Collaboration bygger på tanken att "the best evidence of what works should be quickly accessible to those who need it".¹⁰⁷

¹⁰⁷ David P. Farrington, University of Cambridge. *Stockholm Criminology Symposium 2010: "Systematic reviews and the Campbell Collaboration: A decade of progress"*.

8.5.3 *Stor förbättringspotential i Rikspolisstyrelsens metodstöd till polismyndigheterna*

Rikspolisstyrelsen har en viktig uppgift i att se till att de metoder som är utvärderade och har bra resultat sprids. Det menar företrädare för brottsförebyggande enheten vid Rikspolisstyrelsen.

Knappt en tredjedel av polismyndigheterna är enligt vår enkät helt nöjda med kunskapsstödet från Rikspolisstyrelsen i form av exempelvis utbildningar, brottsförebyggande metoder och införande av nya verktyg.

I frisvaren till våra enkäter anger sju polismyndigheter att Rikspolisstyrelsen i högre grad borde utveckla, utvärdera och sprida framgångsrika metoder för det brottsförebyggande arbetet. Det framförs även att Rikspolisstyrelsen borde ta ett ansvar för att säkra kvaliteten på de metoder som finns inlagda i PUM-A, så att inte myndigheterna använder olämpliga metoder.

Det finns behov av att resultatet av utvärderingar når ända ut i polisleden, eftersom det ofta är de operativa arbetsledarna som avgör *hur* polisiära insatser ska genomföras. Det är dock svårt att få ut och sprida metoder så att de verkligen används på rätt sätt, i och med att polisen är en stor organisation med stor risk för olik tillämpning.

Det sätt Rikspolisstyrelsen valt att sprida metoder på är framför allt via planerings- och uppföljningsverktyget PUM-A. När en metod är "säkrad" som evidens- eller erfarenhetsbaserad enligt Rikspolisstyrelsen, läggs den in som förval i PUM-A. Rikspolisstyrelsen har inte sammanställt någon ytterligare information om sina evidens- och erfarenhetsbaserade metoder, utöver den relativt korta beskrivningen i PUM-A (se bilaga 4). Företrädare för brottsförebyggande enheten vid Rikspolisstyrelsen menar dock att det finns mycket information om varje metod på intranätet Intrapolis. Metoderna kommuniceras också med polismyndigheterna på så sätt att de växer fram i samverkan. Dessutom skrivs det om metoderna i polistidningen och på intranätet. De försöker även få in metoderna i grundutbildningen.

Det skulle enligt Rikspolisstyrelsen dock behövas fördjupat stöd i de metoder som finns. Det finns en stor förbättringspotential, och Rikspolisstyrelsen tror på en kombination av seminarier och handböcker. Ett bra exempel som de själva framhåller är det helhetsgrepp de tog på satsningen på brott i nära relationer.

Tanken framöver är också att Rikspolisstyrelsen ska utveckla en brottsbekämpningsportal på intranätet där de bland annat har tänkt sammanställa relevant forskning. Tillsvidare skickas forskningsrapporter, enligt företrädare för brottsförebyggande enheten vid Rikspolisstyrelsen, till polismyndighetsledningarna för att man ska få struktur på spridningen. Ingen forsknings- eller utvärderingsinformation går direkt till de som arbetar brottsförebyggande.

8.5.4 Polisens mottagande av forskningsresultat

De flesta av Rikspolisstyrelsens evidens- och erfarenhetsbaserade metoder används eftersom de är traditionella metoder som polisen alltid arbetat med. Dessutom är det oklart om polisen arbetar systematiskt med respektive metods olika delar. Att polisen i dagsläget arbetar med några av dessa metoder är inte en försäkran om polisens förmåga att använda forskningsresultat i det operativa arbetet.

En försvårande faktor i ett brottsförebyggande arbete som förväntas bygga på utvärderade arbetsmetoder är att poliser ofta tror sig veta vad som fungerar. Den forskning som finns på området riskerar då att inte tas till vara.

Rikspolisstyrelsen noterar följande om mottagandet av forskningsresultat i slutredovisningen av utvärderingsdelen i regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten:

Det har emellertid visat sig att organisationer brukar ha notoriskt svårt att förhålla sig till nollresultat. Vanligt är att de inte accepteras.

Resultaten ifrågasätts och den utvärderade aktiviteten fortsätter trots att det finns information som säger att den förväntade effekten inte infinner sig.¹⁰⁸

I redovisningen av regeringsuppdraget framgår dock att Rikspolisstyrelsen kommer att fortsätta arbetet för att bli bättre på att ta emot så kallade nollresultat.

Forskare beskriver det som en utmaning att få poliser att se behovet av forskning och att minska gapet mellan praktiken och evidensen. Poliser värderar erfarenhet framför forskning, samtidigt som de inser behovet av den och är villiga att testa nya metoder. Intresset för forskning bland poliser ökar på många håll. Forskare framhåller också att det är viktigt att polisen är med i forskningsprojekt för att resultaten ska bli bra och användbara. De konstaterar även att det krävs belöningsystem för att evidensbaserat arbete ska få genomslag i polisverksamheten.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Rikspolisstyrelsen 2010-09-30, *Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten* (Ju2009/9595/PO). Delredovisning.

¹⁰⁹ David Weisburd, Hebrew University of Jerusalem, George Mason University, och Lawrence Sherman, University of Cambridge, University of Pennsylvania, *Stockholm Criminology Symposium 2010: "Forskarens råd till politiker om Polisen (policy on policing)"*. Cynthia Lum, George Mason University, *Stockholm Criminology Symposium 2010: "Translating research into practice: The evidence-based policing matrix"*. James Bueermann, Redlands Police Department, och Cody Telep, George Mason University, *Stockholm Criminology Symposium 2010: "Criminologists and evidence-based policing in a local agency"*.

9 Utbildning med koppling till polisens brottsförebyggande arbete

En förutsättning för att polisen ska kunna svara mot de krav som ställs på polisverksamheten är att det inom polisen finns rätt och tillräcklig kompetens. Ekonomistyrningsverket har definierat kompetens som ”förmågan och viljan hos en individ att utföra en konkret arbetsuppgift genom att tillämpa kunskaper och färdigheter”.¹¹⁰ Det finns flera olika aspekter som är relevanta att arbeta med: attrahera, rekrytera, förvalta/utveckla, omorientera och avveckla kompetens. Utifrån dessa aspekter är det brottsförebyggande arbetets del i grundutbildning och vidareutbildning av vikt. Även utbildning av kriminalunderrättelsetjänstens personal har relevans för det brottsförebyggande arbetet, då de ska lämna underlag i form av analyser till de operativa ledningsgrupperna.

9.1 Sammanfattande iakttagelser

- Det ställs krav på att polisens brottsförebyggande arbete ska vara kunskapsbaserat, samtidigt som det får lite utrymme i såväl grund- som vidareutbildning. Även utbildningen för kriminalunderrättelsetjänstens personal är eftersatt i relation till de behov som finns.
- Brister i det brottsförebyggande arbetets roll i grundutbildningen riskerar att kvarhålla ett reaktivt synsätt och fokus på brotten. Ett förslag till ny grundutbildning bereds inom Justitiedepartementet.
- I polismyndigheterna finns utbildningsbehov som inte tillgodoses på en central nivå, såväl för personal som arbetar brottsförebyggande som för dem som arbetar med kriminalunderrättelseverksamhet. Dessa behov förväntas bli större de närmaste åren eftersom polisstyrkan har växt och en stor andel är relativt nyutexaminerade. Budgeten för vidareutbildning på central nivå i Rikspolisstyrelsen har under perioden 2008–2009 inte varit på den nivå som behövs för att tillgodose behovet.

¹¹⁰ Ekonomistyrningsverket,Handledning Redovisning av kompetensförsörjning, 2007:42, s. 9.

- Besparingar inom polisen har lett till att utbildningar i proaktivt och problemorienterat brottsförebyggande arbete inte genomförts under 2008–2009. För kriminalunderrättelseverksamheten har vissa utbildningar genomförts, men de motsvarar inte de behov som verksamheten har.
- Det finns en risk för att regionala skillnader i kompetens uppstår när polismyndigheterna har olika förutsättningar att ge medarbetare vidareutbildning vid sidan av de centralt anordnade utbildningarna.
- Det finns skillnader i myndigheternas planering för kompetensförsörjning och olik syn i polismyndigheterna om vad som är vidareutbildning som rör brottsförebyggande arbete. Det bedrivs ett utvecklingsarbete inom polisen som leds av Rikspolisstyrelsen som ska leda till större enhetlighet och bättre planering för kompetensförsörjning.
- Planeringen för kompetensförsörjning på nationell nivå har inte varit tillräcklig. Arbete pågår dock inom Rikspolisstyrelsen för att komma till rätta med det långsiktiga kompetensförsörjningsarbetet.

9.2 Utbildningsbehov finns som inte tillgodoses

9.2.1 *Utbildning i brottsförebyggande arbete*

Behovet av utbildning för att effektivisera polisens brottsförebyggande arbete betonas av såväl företrädare för polismyndigheternas ledningar som yttre befäl och brottsförebyggande poliser i myndigheterna. Av företrädare för polismyndigheternas ledningar instämmer 74 procent i ganska stor eller i mycket stor utsträckning i påståendet att mer utbildning behövs för att göra det brottsförebyggande arbetet mer effektivt. Motsvarande siffra för brottsförebyggande poliser är 94 procent, och 83 procent för yttre befäl. Utbildning är, tillsammans med utveckling av arbetsmetoder och samverkansformer samt forsknings- och kunskapsstöd, det som företrädarna i störst utsträckning instämmer i behövs för att effektivisera arbetet. Även i intervjuer med poliser som arbetar brottsförebyggande har det framkommit att majoriteten inte har någon utbildning i brottsförebyggande arbete, men att de skulle behöva och vilja ha det.

Poliserna i yttre tjänst utgör basen i det brottsförebyggande arbetet. De har de senaste åren fått stora tillskott av nytexaminerade poliser i och med satsningen på 20 000 poliser till 2010. Personer som arbetar som arbetsledare, till exempel yttre befäl, och som planerar inför insatser och uppföljning har en nyckelposition för att få processen att fungera. Särskilda kunskaper krävs för att göra en bra identifiering av problem och sedan koppla det till rätt åtgärder. Därför är det viktigt att utbilda såväl

personal som arbetar operativt med brottsförebyggande som med dem som gör analyser inför beslut. Detta eftersom grundutbildningen i huvudsak fokuserar på ett reaktivt polisarbete.

På en fråga till personal som arbetar i huvudsak brottsförebyggande svarar 67 procent att de behöver mer utbildning i brottsförebyggande arbete. Av de yttre befäl som besvarat vår enkät anser 62 procent att de själva eller någon i arbetsgruppen behöver mer utbildning i brottsförebyggande arbete. Störst behov har de av allmän utbildning i brottsförebyggande, där vissa inte fått någonting sedan Polishögskolan: metodstöd och spridning av goda exempel samt utbildning i analys, kriminologi, planering och uppföljning. "Det är viktigt att en riktad utbildning i brottsförebyggande arbete är anpassad för praktikerna, poliserna i utrycknings- och närpolisverksamheten" uttrycker en polischef det. Några poliser som arbetar brottsförebyggande har framfört synpunkter på att de kurser som bedrivits, i såväl Polishögskolans som i myndigheternas egen regi, är för teoretiska eller inte kändes anpassade för yttre tjänst.

9.2.2 *Utbildning för kriminalunderrättelsetjänstens personal*

Utbildningen för kriminalunderrättelsetjänstens personal är kraftigt eftersatt, menar företrädare för polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen. Det som framkommit under intervjuerna visar på att de förhållanden som rådde 2008 när Rikspolisstyrelsen genomförde en undersökning av utvecklingsbehoven inom dagens kriminalunderrättelseverksamhet fortfarande är aktuella. Behoven var, i Rikspolisstyrelsens undersökning, tämligen lika oavsett storlek och ansvarsområde för enheterna. Utbildningsbehovet framhölls som mycket angeläget, främst inom analysområdet. På en fråga om den sammantagna analytiska kompetensen var tillräcklig för uppdraget, svarade 52 procent av cheferna att någon sådan inte fanns. Enheterna har inte haft personal som svarar mot behoven av analytisk kompetens, det handlar om såväl antalet personer som kompetensen i sig.

Det absolut primära för vår egen del, men även på myndighetsnivå är att se till att utbildningar kommer till stånd, annars tröttnar personalen och känner ingen egenutveckling.¹¹¹

När det gäller utbildning av kriminalunderrättelsetjänstens personal framförs från företrädare för Rikskriminalpolisen att utbildningen inte har varit ändamålsenlig och uppdaterad. Rikskriminalpolisen har emellanåt utbildningar men till en kostnad för polismyndigheterna och då har inte alla myndigheter råd att skicka personal.

¹¹¹ Rikspolisstyrelsen, *Arbetet vid KUT-enheterna – Enkätundersökning november 2008*, polisavdelningen 2009-02-10, s.10-11.

9.3 Brottsförebyggande prioriteras inte i grundutbildningen

Företrädare för polismyndigheterna har i intervjuer uttryckt en uppfattning om att det är lite brottsförebyggande i grundutbildningen. I en enkät ställd till yttre befäl har 25 procent svarat att de anser att nyutbildade poliser har tillräckliga kunskaper i brottsförebyggande arbete, medan 75 procent anser att de inte alls eller endast delvis har det. När yttre befäl getts möjlighet att precisera vad som behöver förändras, pekar en majoritet av dem på att det behövs mer praktisk anknytning i utbildningen, andra framför att skolan ger en felaktig bild av vad polisarbete handlar om. Några preciserar att den utbildning som behövs är "brottsförebyggande i praktiken" och "metodstöd".

I en genomgång av kursplaner för grundutbildningarna vid Linnéuniversitetet, Umeå universitet och Polishögskolan framkommer att de har delvis olika struktur och upplägg. Gemensamt är att det finns en kurs vid samtliga utbildningar som inriktas specifikt mot brottsförebyggande arbete.¹¹² På Polishögskolan nämns brottsförebyggande uttryckligen i syfte och mål med fem av tolv kurser vid utbildningen och som en aspekt i ytterligare en.¹¹³ I polisutbildningen i Umeå finns kursplaner för de fyra terminernas kurser nedbrutet på moment. Totalt har utbildningen tretton moment, i innehållsbeskrivningen omnämns brottsförebyggande endast i tre.¹¹⁴ Linnéuniversitetet har kursplaner för de fyra terminernas huvudkurser. Den sista terminen är inte fastlagd, men har ändå beaktats i denna genomgång. De fyra terminerna är uppdelade i sexton delkurser och brottsförebyggande omnämns i fem av dessa.¹¹⁵

Polishögskolan i Solna beställde 2008 en genomlysning av polisutbildningen med fokus på hur brottsförebyggande och brottsofferfrågor beaktades i utbildningen. Förslagen av genomlysningen var att justera kursplanerna för att skapa en större medvetenhet och struktur kring frågorna, så att de bättre återspeglade statsmakternas krav såsom de kom till uttryck bland annat i budgetpropositioner och regleringsbrev. Man konstaterar följande.

¹¹² Polishögskolan och Linnéuniversitetet "Kriminologi och brottsförebyggande arbete" och i Umeå "Grunder för polisiärt arbete A: Moment 2 Brottorsaker och brottsförebyggande arbete".

¹¹³ Polishögskolans kurser: Delkurs 1:1 Polisens uppdrag och roll I, Delkurs 1:2 Grundkurs i Straffrätt, Delkurs 1:3 Kriminologi och brottsförebyggande arbete, Delkurs 3:3 Psykisk ohälsa, missbruk och social utsatthet, Delkurs 4:2 Brottutredande uppdraget IV. I Delkurs 3:2 Ungdomar nämns endast i innehållet "Brottsförebyggande och brottutredande kroppsvisitation".

¹¹⁴ Polisutbildningen i Umeå: Brottorsaker och brottsförebyggande arbete (Grunder för polisiärt arbete A) Ordning och trygghet I (Polisiärt arbete A) Fördjupningskurs som ett av tre alternativ att fördjupa sig i (Polisiärt arbete C).

¹¹⁵ Polisutbildningen Linnéuniversitetet: Kriminologi och brottsförebyggande arbete (Samhällsvetenskap med inriktning mot polisiärt arbete), Missbruk och droger (Polisiärt arbete II), Brott i ungdomsmiljö (Polisiärt arbete II), Trafik (Polisiärt arbete II), Omvärldskunskap och mänskliga rättigheter (Polisiärt arbete III).

Trots statsmakernas krav på ett ökat fokus på brottsförebyggande arbete och förbättrat stöd till brottsoffer har utbildningen fortfarande, i praktiken, sin tyngdpunkt på själva brotten och på dem som begår brotten.

Det reaktiva fokuset, snarare än det proaktiva, bedömdes riskera att utbildningen vid Polishögskolan vidmakthåller de strukturer som gör att det brottsförebyggande arbetet och brottsofferarbetet inte får det genomslag och den status i det dagliga polisarbetet som statsmakerna önskat.¹¹⁶ Motsvarande genomlysning har inte gjorts av polisutbildningarna i Umeå och vid Linnéuniversitetet. Polishögskolan påbörjade hösten 2009 ett arbete med att implementera brottsförebyggande och brottsofferperspektiv i samtliga delkurser. Även PUM och PNU ska integreras i högre utsträckning.¹¹⁷

I delbetänkandet Den framtida polisutbildningen (SOU 2008:39) framförs att det kommer att behövas en för alla poliser bred och gemensam kompetens, som ska kunna användas i hela polisverksamheten, och att det därför inte är bra med en specialisering redan i grundutbildningen. Utredningen ser dock ett behov av specialistutbildning, eftersom det långsiktiga brottsförebyggande arbetet kommer att ställa högre krav på verksamheten. Dessa krav bedöms vara att polisen ska arbeta mer kunskapsbaserat och att polisen kommer att vara tvungen att utvärdera sina egna metoder och ta till sig forskning, framför allt inom den del av verksamheten som hänförs till akutverksamhet (händelsestyrt).¹¹⁸ Dessa krav ställs redan i stor sträckning på polisens brottsförebyggande arbete, trots att grundutbildningen inte ger tillräckliga grundkunskaper för detta.

9.4 Vidareutbildning för poliser som arbetar brottsförebyggande och anställda inom KUT prioriteras inte

Inom polisen finns olika synsätt på vad som är brottsförebyggande arbete och utbildning. Företrädare för brottsförebyggande enheten vid Rikspolisstyrelsen framför att kategorisering av kurser styrs av PRR. Vi har undersökt i vilken utsträckning kurser i proaktivt och problemorienterat

¹¹⁶ Lindgren Magnus, *En genomlysning av polisutbildningen med fokus på brottsförebyggande arbete och stöd till brottsoffer*, 2009-02-03. Citat från s. 28.

¹¹⁷ Polishögskolans årsrapport 2009, s. 13.

¹¹⁸ SOU 2008:39, *Framtidens polisutbildning*, s. 104–105. Begreppet akutverksamhet preciseras på i utredningen som: "en inte ringa del av det brottsförebyggande arbetet och kriminalunderrättelsearbetet, dvs. att mot bakgrund av kunskap styra polisresurserna till de platser och tidpunkter där de bäst behövs och att vid varje tillfälle tillämpa de mest framgångsrika metoderna. I begreppet ingår vidare utryckningsverksamheten och arbetet i kommunikationscentralerna, dvs. Polisens reaktion kring pågående brott eller andra händelser." se s. 12.

brottsförebyggande arbete och utbildning för kriminalunderrättelsetjänstens personal genomförts under 2008 och 2009.¹¹⁹

Ett beställarsystem av utbildning infördes 2006. Det innebär att Rikspolisstyrelsen i början av året inventerar polismyndigheternas behov av utbildning utifrån en preliminär kurskatalog. På försommaren återkommer polismyndigheterna till Rikspolisstyrelsen med en behovsinventering där det framgår vilka kurser och antal platser som polismyndigheterna önskar. Senare under hösten beslutas budgeten för nästkommande års kurser.¹²⁰ Rikspolisstyrelsen är ansvarig för framtagande av nya kurser. Centrala planeringsgruppen, där utbildningsansvariga från respektive samverkansområde ingår, bistår Rikspolisstyrelsen med att ta fram ett förslag till platsfördelning. Utöver den nationella vidareutbildningen erbjuds utbildningar på lokal och regional nivå.

9.4.1 *Polismyndigheternas behov av vidareutbildning tillgodoses inte på nationell nivå*

Under 2007 genomfördes totalt 160 kurser med cirka 3 500 deltagare inom polisens nationella vidareutbildningsverksamhet.¹²¹ Därefter har utbudet minskat betydligt till 66 olika kurs typer med cirka 2 000 deltagare 2008 och 700 deltagare 2009.¹²² Totalt under 2008 genomfördes 200 vidareutbildningar vid Polishögskolan¹²³, 53 av dem rörde brottsförebyggande verksamhet.¹²⁴ Ingen av de kurser som genomfördes behandlade mer specifikt ett proaktivt och problemorienterat brottsförebyggande arbete. 13 kurser riktade till kriminalunderrättelsetjänstens personal genomfördes 2008.¹²⁵ Utbildningar som riktar sig till kriminalunderrättelsetjänstens personal genomfördes inte på central nivå år 2009 trots stort intresse från polismyndigheterna, men planeras för 2010.¹²⁶

¹¹⁹ Vi har i bedömningen av utbildningar när det gäller Polisens brottsförebyggande arbete i huvudsak utgått ifrån en snäv tolkning i enlighet med våra utgångspunkter (avsnitt 1.XXX) och delvis från den struktur som Polishögskolan tidigare kategoriserade sina kurser i. Utbildningarna i trafik och taktik har brottsförebyggande arbete som del men Riksrevisionen har i denna undersökning främst beaktat utbildningar av den typ som tidigare kategoriserades som brottsprevention. Dessa rör bland annat hur man kan arbeta problemorienterat, med uppföljning etcetera.

¹²⁰ Rikspolisstyrelsen, *Svar på förfrågan om Polisens utbildningar kopplat till brottsförebyggande arbete*, HR-750-2931/10, 2010-05-28.

¹²¹ Polisens årsredovisning 2007, s. 98.

¹²² Polisens årsredovisning 2009, s. 99.

¹²³ <http://www.polishogskolan.se/Mer-utbildning/Vidareutbildning/>, 2010-09-01.

¹²⁴ Excelfil RPS, Sammanställning av vidareutbildning 2008–2010.

¹²⁵ Kursförteckning från Polishögskolan 2005–2010. Grundkurserna för kriminalunderrättelseverksamhet är Underrättelseprocessen, Anacapa-metoden samt programverktyg.

¹²⁶ Kursförteckning från Polishögskolan 2005–2010 och Excelfil RPS, Sammanställning av vidareutbildning 2008–2010.

I december 2005 beslutade Rikspolisstyrelsen att Polishögskolan skulle genomföra nationella påbyggnadskurser i brottsutredning, ordning och säkerhet med polistaktikinriktning, trafik och brottsprevention. Polishögskolan fick för ändamålet 30 miljoner kronor, kurserna som erbjuds var avgiftsfria från 2006. För det brottsförebyggande arbetet utvecklades kurser i grunderna i brottsanalys och brottsprevention, fördjupningskurs i informations- och dataanalys, fördjupningskurs i brottsprevention och utvärdering och dokumentation.¹²⁷ Kursen i utvärdering och dokumentation har aldrig genomförts. De andra kurserna som utarbetades ingick i behovsinventeringen för 2008, och intresset från polismyndigheterna var omfattande men samtliga kurser ställdes in. I inventeringarna av utbildningsbehov för 2009–2010 har dessa kurser inte ingått från Rikspolisstyrelsens sida.¹²⁸

Andra utbildningar som räknas till verksamhetsgrenen brottsförebyggande inom polisen har genomförts under perioden. Alla poliser i yttre tjänst har genomgått utbildningen i bastaktik, och den nationella förstärkningsorganisationen om 1 200 poliser har fått utbildning i särskild polistaktik under perioden.¹²⁹ Utbildningar som rör trafik har genomförts årligen under perioden 2008–2010.¹³⁰

Rikspolisstyrelsen har haft ett antal prioriteringar för utbildningsverksamheten men ingen uttalad satsning på brottsförebyggande. Prioriterat har varit utbildningar i den brottsutredande verksamheten och chefs- och ledarskapsutveckling. Utbildningarna i exempelvis taktik, operativ ledning och polistaktisk förarutbildning har varit prioriterade. Dessa utbildningar har påverkan på och koppling till det brottsförebyggande arbetet. För att kunna ta emot aspiranter på ett bra sätt har utbildningen av aspiranthandledare prioriterats, även i övrigt har polisen sett ett behov av att utveckla handledningen. Denna satsning påbörjades under 2009.¹³¹

I intervjuer med företrädare för polismyndigheterna har det framkommit synpunkter på att det inte räcker att hänvisa till att det brottsförebyggande perspektivet ingår i andra kurser. Den yttre polisstyrkan får utbildning i annat, exempelvis skytte och självskydd, men inte i brottsförebyggande arbete. Vissa poliser har framfört att det skulle behövas en sammanhängande utbildning i brottsförebyggande arbete efter några år, för att bygga vidare på kunskaperna som poliser i yttre tjänst får. Det som finns är informella föreläsningar och konferenser.

¹²⁷ SOU 2008:39, Framtidens polisutbildning, s. 61–63. Övriga utbildningar som utvecklades var: Trafik: trafiksäkerhet, trafikövervakning 1 (kontroll av lätta fordon), trafikövervakning 2 (kontroll av tunga fordon), motorcykelförare ingår också. Ordning och säkerhet med inriktning på polistaktik: bastaktik, särskild polistaktik, civila gripare, dialogpoliser, operativa chefer (kommenderings-, stabs- och polisinsatschefer).

¹²⁸ Excelfil RPS Sammanställning av vidareutbildning 2008–2010.

¹²⁹ Polisens budgetunderlag 2008–2010, s. 14.

¹³⁰ Kursförteckning från Polishögskolan 2005–2010.

¹³¹ Polisens budgetunderlag 2011–2013, s. 13–20.

I och med besparingarna inom polisen minskade Rikspolisstyrelsen vidareutbildningsbudgeten under perioden 2008–2009. Budgeten för vidareutbildning skulle behöva vara 90 miljoner kronor för att tillgodose det behov som finns i polismyndigheterna, men under 2008 låg den i stället på cirka 40 miljoner och 2009 endast cirka 19 miljoner kronor. Polismyndigheterna har under perioden skickat in önskemål om utbildning till Rikspolisstyrelsen, men på grund av resursbristen har många utbildningar ställts in. HR-avdelningen har prioriterat utifrån behov i myndigheterna och utrymme i budgeten.¹³² Utbildningar som är reglerade enligt föreskrifter och allmänna råd inom polisen, såsom tvingande för vissa tjänster och funktioner, har genomförts. Rikspolisstyrelsen har framfört att medel måste tillföras för att behovet av fort- och vidareutbildning ska kunna tillgodoses. Rikspolisstyrelsen har påpekat att ”det är ytterst angeläget att polisen har en god tillgång på vidareutbildning vad gäller mängd, innehåll, kontinuitet och kvalitet”.¹³³ Ett ökat behov av utbildningsinsatser på området betonas i och med att det finns en stor andel relativt nytexaminerade poliser.¹³⁴

Även Polisförbundet har uttryckt behov av centralt sammanhållen vidareutbildning och fortlöpande kompetensutveckling. De konstaterar också att det finns ett behov att polisen specialiserar sig.¹³⁵

9.4.2 *Det finns risk för omotiverade regionala skillnader*

Polismyndigheterna har olika förutsättningar att bedriva utbildning vid sidan av de centrala utbildningar som anordnas i Polishögskolans regi. Det finns därmed en risk att omotiverade regionala skillnader uppstår när poliser som arbetar brottsförebyggande har olika möjligheter till kompetensutveckling. Polismyndigheterna har uppvisat vissa svårigheter med att besvara en fråga om vilken utbildning i brottsförebyggande arbete som har bedrivits i myndigheterna. De har gjort olika tolkningar utifrån hur de ser på brottsförebyggande arbete och hur arbetet är organiserat i myndigheten. Vissa har valt att skicka in de typer av utbildningar som enligt PRR räknas till verksamhetsgrenen brottsförebyggande, andra har valt utbildningar som rör personalen i yttre tjänst och andra har gjort en mer snäv tolkning.

Det totala utbildningsutbudet som kopplas till brottsförebyggande arbete i polismyndigheterna är brett och med stora variationer i omfattning, inriktning och mängd personal som har haft möjlighet att delta. Vanligt

¹³² E-post från HR-funktionen Rikspolisstyrelsen 2010-09-14.

¹³³ Polisens budgetunderlag 2009–2011, s. 19.

¹³⁴ Polisens budgetunderlag 2010–2012, s. 22.

¹³⁵ Polisförbundet (2006) *Yrkespolitiskt program för svensk polis*, s. 11.

förekommande är exempelvis utbildningar i taktik (exempelvis bastaktik), trafik, skytte och vapenhantering samt vissa specifika brottstyper som hedersrelaterat våld eller drogtecken. Liknande variationer finns när det gäller kriminalunderrättelsetjänstens personal, vanligt förekommande är exempelvis telefonavlyssning, vissa analysmodeller och systemstöd.

Vid sidan av de centrala utbildningarna som Polishögskolan håller anger tre polismyndigheter att de inte har haft möjlighet att utbilda personalen vid kriminalunderrättelsetjänsten. I dessa myndigheter fanns ingen möjlighet till vidareutbildning av personalen 2009, och i viss utsträckning centralt 2008. Två polismyndigheter har angett att de inte har några egna utbildningar i brottsförebyggande arbete, vid sidan av de utbildningar som erbjuds från centralt håll under 2008 och 2009.

Polismyndigheten i Östergötland har under 2000-talet i samverkan med Resurscentrum för brottsprevention och brottsbekämpning på Linköpings universitet utvecklat en kurs i brottsprevention på 7,5 högskolepoäng. Kursen vänder sig till polisen och dess samverkanspartner. I andra polismyndigheter har utbildningen för poliser som arbetar planlagt brottsförebyggande under många år varit eftersatt. Utbildning i bastaktik har dock genomförts och varit obligatorisk.

9.5 Brister i den långsiktiga planeringen för kompetensförsörjning och vidareutbildning

Vi har gått igenom förekomsten av och innehållet i kompetensförsörjningsplaner, för att undersöka hur Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna arbetar strategiskt och långsiktigt med vidareutbildning av den personal som arbetar brottsförebyggande och med kriminalunderrättelseverksamhet. Planering för kompetensförsörjning ska genomföras såväl på nationell nivå som på myndighetsnivå enligt Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar för 2009–2011. Kompetensförsörjning är enligt Rikspolisstyrelsen all verksamhet som bedrivs för att attrahera, rekrytera, förvalta/utveckla, omorientera och avveckla kompetens.¹³⁶

I nuläget saknas det en nationell kompetensförsörjningsstrategi, men inom Rikspolisstyrelsen pågår ett arbete med att ta fram en sådan.¹³⁷ Ett steg är att stödja myndigheterna att ta fram planer för myndighetens egen kompetensförsörjning, bland annat för att skapa en enhetlighet och möjlighet till lärande mellan myndigheterna. Tillsammans med

¹³⁶ Polisens planeringsförutsättningar 2009–2011, s. 23.

¹³⁷ Rikspolisstyrelsen, *Svar på förfrågan om Polisens utbildningar kopplat till brottsförebyggande arbete*, HR-750-2931/10, 2010-05-28.

styrdokument och omvärldsbevakning ska dessa planer ligga till grund för den långsiktiga inriktningen av polisens kompetensförsörjning.

Företrädare för Rikspolisstyrelsens brottsförebyggande enhet anser att de strategiska ledningsgrupperna i polismyndigheterna behöver bli bättre på att beakta HR-frågor och kompetens i den långsiktiga planeringen. Det handlar om såväl utvecklingsbehov, avvecklingsbehov och dimensionering av olika insatser. Av de 21 polismyndigheterna anger sex myndigheter att en plan för kompetensförsörjning saknas. Tio myndigheter har i stället hänvisat till dokument för planering av utbildningsinsatser över året. Endast tre myndigheter har en plan som går utöver en beskrivning av årets utbildningsinsatser, exempelvis överväganden om bland annat rekrytering och pensionsavgångar.¹³⁸ Några myndigheter hänvisar till att kompetensförsörjningsplaner är under utarbetning och andra påpekar att myndigheterna arbetar kontinuerligt med frågorna, men att de saknar en kompetensförsörjningsplan.¹³⁹

Enligt företrädare för Rikspolisstyrelsens brottsförebyggande enhet finns det en treårsplan för utbildning. Men eftersom budgetanslagen ges på årsbasis, och budgetanslaget har varierat i omfattning de senaste åren, är det svårt att arbeta enligt den. Fokus de senaste åren har legat på att utveckla ledarskapet inom polisen, och nu satsas det resurser på utbildning och stöd till polismyndigheternas implementering av PUM. De närmaste åren finns det också en plan för att satsa på utbildning av kriminalunderrättelsetjänstens personal. En del i strategin är att i högre utsträckning utbilda instruktörer och handledare i de nationella utbildningarna för att snabbare täcka myndigheternas behov av utbildning. Det säkrar en nationell nivå, även om utbildningarna av personalen sker ute i polismyndigheterna.

Bristen på långsiktighet och prioritet när det gäller vidareutbildningar i brottsförebyggande arbete blir tydliga vid en undersökning av hur ofta de brottförebyggande kurserna som utvecklades under 2006 och 2007, som nämnts ovan, har genomförts. Kursen i grundläggande brottsprevention och brottsanalys har gått två gånger. Kurserna i brottsförebyggande arbete respektive data- och informationsanalys har gått en gång. De gick endast under 2006 och 2007. De andra kurserna som utarbetades i trafik och polistaktik genomförs i större utsträckning.¹⁴⁰ På en fråga till Rikspolisstyrelsens HR-avdelning om varför de tidigare kurserna har

¹³⁸ Kompetensutvecklingsplan/utbildningsplan innefattar årets beslutade utbildningsinsatser. Kompetensförsörjningsplan bör inkludera överväganden som rör den verksamhet som bedrivs för att attrahera, rekrytera, förvalta/utveckla, omorientera och avveckla kompetens. Den bör vidare ha ett långsiktigt perspektiv, mer än ett år i taget, när det gäller val av utbildning och rekryteringsbehov.

¹³⁹ Två myndigheter har inte besvarat frågan.

¹⁴⁰ Kursförteckning från Polishögskolan 2005–2010.

försvunnit ut kursutbudet hänvisar man till nödvändiga prioriteringar med hänsyn till budget och myndigheternas framförda önskemål i samband med behovsinventeringar.

9.6 Förslag till ny grund- och vidareutbildning är under bearbetning

År 2006 tillsattes en utredning för att lämna förslag till hur den nuvarande polisutbildningen bör reformeras. Utredningen redovisas i delbetänkandet *Framtidens polis* och slutbetänkandet *Den framtida polisutbildningen*. För att kunna åstadkomma minskad brottslighet ställs krav på att det finns tillgänglig kunskap om orsakerna till brott och om vilka metoder som är effektiva samt att polisen ständigt utvärderar den egna verksamheten.¹⁴¹ I delbetänkandet konstaterades det att det är rimligt att anta att polisens uppdrag och verksamhet i allt väsentligt kommer att vara detsamma 2020 som i dag, i alla fall avseende kärnverksamheten.¹⁴² Detta gäller alltså det brottsförebyggande arbetet i nära anslutning till akuta händelser. Utredningen visar på behov av utveckling av såväl grund- som vidareutbildningen inom polisen.

Av utredningen framkommer att det saknas en enhetlig och långsiktig och för alla poliser gemensam fort- och vidareutbildning. I en enkätundersökning konstaterades det även att tidigare studenter vid polisutbildningarna ansåg att de inte fick den fort- och vidareutbildning som de behöver.¹⁴³ För framtiden identifieras ett behov av specialister för att tillgodose behoven inom den del av den brottsförebyggande verksamheten som inte kan härröras till akutverksamheten. Den kompetensen ska tillgodoses genom en påbyggnadsutbildning. Anledningen till detta anses vara att polisen kommer behöva att arbeta kunskapsbaserat i en högre utsträckning i framtiden. I det kommer att ingå att ta till sig relevant forskning och utvärdera de egna metoderna.¹⁴⁴ Den kompetens som krävs för detta ansåg inte utredningen tillgodoses inom ramen för polisiär grundutbildning. Utredningen föreslår att specialistutbildningen blir en ettårig utbildning på avancerad nivå på högskola. Inriktningar som föreslås är bland annat analys av orsaker till brott och verkan av polisiära polismetoder samt kriminalunderrättelseverksamhet.¹⁴⁵

¹⁴¹ SOU 2007:39, *Framtidens polis*, s. 126–127.

¹⁴² SOU 2007:39, *Framtidens polis*, s. 117.

¹⁴³ SOU 2008:39, *Framtidens polisutbildning*, s. 82.

¹⁴⁴ SOU 2008:39, *Framtidens polisutbildning*, s. 105.

¹⁴⁵ SOU 2008:39, *Framtidens polisutbildning*, s. 136–140. Andra inriktningar som nämns är säkerhetsunderrättelseverksamhet och grov organiserad brottslighet.

Utredningens förslag har remissbehandlats och bereds inom Justitiedepartementet.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Skrivelse 2009/10:75 Redogörelse för behandling av riksdagens skrivelser till regeringen, s. 22.

10 Slutsatser och rekommendationer

10.1 Slutsatser

Syftet med granskningen har varit att ta reda på om polisens planlagda brottsförebyggande arbete fungerar väl. Utgångspunkter har varit riksdagens och regeringens intentioner om ett *planlagt, proaktivt och problemorienterat* brottsförebyggande arbete som ska ske i *samverkan* med andra samhällsaktörer samt vara *kunskapsbaserat* på så sätt att det ska bygga på underrättelser och kunskap om vilka åtgärder som är effektiva.

Regeringen och polisen har tagit vissa initiativ till förbättringar. Bland annat har en styrningsmodell införts som syftar till att stödja ett problemorienterat och kunskapsinriktat arbetssätt inom polisen. Åtgärder har också vidtagits för att förbättra utvärderingskompetensen inom polisen.

Den sammantagna bilden av granskningen är dock att det finns en stor förbättringspotential inom polisens brottsförebyggande arbete och att det återstår mycket arbete för att det ska fungera väl. Polisen har inte planerat, genomfört och följt upp det brottsförebyggande arbetet på ett sådant sätt som avsetts. Viktiga förutsättningar såsom kunskaps- och kompetensstöd saknas också, vilket försvårar möjligheterna att bedriva ett väl fungerande brottsförebyggande arbete.

Att det planlagda brottsförebyggande arbetet fungerar väl är av stor vikt, både med tanke på de stora fysiska och psykiska skador som brottslighet ofta medför och att detta arbete kostar mycket pengar och upptar många polisens arbetstid.

Nedan presenteras den sammantagna problembilden och slutsatserna.

10.1.1 *Brister i den övergripande styrningen*

Den övergripande styrningen av det brottsförebyggande arbetet från regeringens och Rikspolisstyrelsens sida har inte fungerat väl. Regeringen har inte gett polisen tillräckligt goda förutsättningar i form av mål som är fastställda för en längre period och är specifika, mätbara, relevanta och tidsatta. De senaste åren har regeringen varje år ändrat målen för det brottsförebyggande arbetet.

Regeringens mål om 20 000 nya poliser i kombination med målet om en mer synlig polis begränsar dessutom enligt Riksrevisionen polisens möjligheter att välja de bästa vägarna att uppnå de övergripande målen. Rikspolisstyrelsen styr bland annat polismyndigheterna med att ange ett antal nationellt prioriterade områden och perspektiv. De mål som sätts för det brottsförebyggande arbetet är inte tydliga och i allt mindre grad mätbara. Det är också oklart vilka av de nationella prioriteringarna som avser brottsförebyggande arbete.

Regeringen har inte tydliggjort i vilken grad polisen ska arbeta planlagt brottsförebyggande i förhållande till övriga kärnverksamheter, och den har inte säkerställt att polisen har den information som behövs för att fatta rätt beslut. Regeringen har inte heller ställt krav på Rikspolisstyrelsen att ta ställning i viktiga strategiska frågor eller gett Brå tillräckliga uppdrag med direkt betydelse för polisens brottsförebyggande arbete.

Den svaga styrningen har enligt Riksrevisionens bedömning bland annat lett till att betydligt mindre brottsförebyggande arbete utförs än planerat.

10.1.2 *Tydlighet och strategiska beslut saknas i viktiga frågor*

Inom polisen finns en otydlighet och oenhetlighet om vad brottsförebyggande arbete är samt vilket brottsförebyggande arbete som ska genomföras, var och av vem. Otydligheten gäller även polisens uppgift och ansvar i samverkan. Strategiskt viktiga frågor som inte har klargjorts är i vilken utsträckning polisen ska arbeta planlagt brottsförebyggande i förhållande till händelsestyrda uppdrag (framför allt av prioritetsgrad 3), vilken prioritet brottsförebyggande arbete ska ha i utbildningen, vilken typ av kunskap som det brottsförebyggande arbetet ska bygga på samt vad som ska styras centralt respektive lokalt. Avsaknaden av tydliga och sinsemellan överensstämmande ställningstaganden i viktiga strategiska frågor beror på bristande ledning och styrning av polisens brottsförebyggande arbete.

10.1.3 *Viktig information saknas om brottsförebyggande arbete*

Det saknas grundläggande information om vilket brottsförebyggande arbete som polisen genomför, hur det genomförs och vilka som utför det. Detta trots att polisen de senaste åren budgeterat för omkring 5 miljarder kronor per år för planlagd brottsförebyggande verksamhet. Det saknas också tillförlitlig information om hur mycket tid som läggs ned på brottsförebyggande arbete av olika slag samt om resultatet av det brottsförebyggande arbetet, både lokalt och nationellt. Detta beror på brister i dokumentation, uppföljning och tidsredovisning. Även otydligheten i vad brottsförebyggande arbete är kan bidra till svårigheten att ta fram relevant information.

Konsekvensen av detta är att det blir svårt att styra, stödja och förbättra det brottsförebyggande arbetet. Det finns därmed en risk att polisen inte inriktar verksamheten på ett bra sätt, så att rätt saker görs på rätt sätt, i rätt tid och omfattning.

10.1.4 *Polisens underrättelsemodell (PUM) fungerar inte fullt ut i praktiken*

I stort sett alla de cirka 9 000 poliserna i yttre tjänst berörs i varierande grad av polisens satsning på att arbeta med planlagda brottsförebyggande insatser. Vid planering, genomförande och uppföljning av insatserna har Polisens underrättelsemodell (PUM) fått en central roll. PUM är dock inte fullt ut införd i polismyndigheterna. Det visar sig i brister i planeringsprocessen, framför allt i avsaknaden av problemorienterade analyser i underrättelserapporterna, problemprecisering i insatserna samt i avsaknaden av viktig information i insatsuppföljningarna.

Inom ramen för denna granskning tar vi inte ställning till om detta beror på brister i modellen eller tillämpningen. Å ena sidan finns kritik mot modellen, bland annat att den är för ambitiös och teoretisk och exempelvis inte fungerar bra vid snabba insatser. Å andra sidan finns ett visst motstånd inom polisen som försvårar införandet av den här typen av lednings- och styrningsmodeller. Det finns också bristande kompetens och förståelse på olika nivåer för modellen, vilket visar på en bristande förankring.

En konsekvens av bristerna i planeringsprocessen är att insatserna vanligen är allmänt hållna, inriktas mot traditionella arbetssätt inom polisen som fotpatrullering, synlighet, olika alkoholinsatser och trafikkontroller.

10.1.5 *En stor del av det planerade brottsförebyggande arbetet utförs inte*

Polismyndigheterna har planerat att genomföra betydligt mer planlagt brottsförebyggande arbete än vad som faktiskt har utförts. Baserat på de uppgifter som framkommit i granskningen bedömer Riksrevisionen att endast hälften av den avsatta tiden för det planlagda brottsförebyggande arbetet har utnyttjats.

Akuta händelser ska prioriteras, men det händelsestyrda arbetet tar betydligt mer tid än polisen bedömt i den övergripande tidsplaneringen. Det planlagda arbetet får anpassas efter den händelsestyrda verksamheten, och det finns risk att många planlagda insatser avbryts trots att det inte är nödvändigt. Huruvida planlagda insatser ska avbrytas av händelsestyrda uppdrag av prioritet 3 – vilka utgör cirka 60 procent av alla händelsestyrda uppdrag – varierar inom och mellan polismyndigheterna.

Det finns dessutom en tradition inom polisen att fokusera på in gripanden och utredningsarbete. I vilken utsträckning polisen ska arbeta

med planlagt brottsförebyggande i relation till övriga kärnverksamheter är inte klarlagt. Majoriteten av de nationella och lokala målen sätts dessutom inom utredning och lagföring. Betydligt färre mål rör den brottsförebyggande verksamheten.

Allt detta påverkar möjligheterna att bedriva ett planlagt brottsförebyggande arbete.

10.1.6 Polisen arbetar inte tillräckligt problemorienterat och kunskapsinriktat

Polisen ska arbeta problemorienterat och kunskapsinriktat, vilket inte sker i tillräcklig omfattning. Granskningen ger flera exempel på det. Problemprecisering saknas i mer än hälften av polisens insatser. Därtill är kriminalunderrättelsetjänstens analyser sällan systematiska. I analyserna beaktas ofta inte heller många av de faktorer som är grundläggande för ett problemorienterat polisarbete. Bland annat analyseras vägen fram till brottet inte alls i 60 procent av de rapporter vi granskat. Detta tillsammans med en bristfällig utbildning indikerar att tillräcklig analytisk kompetens saknas inom polisen.

Det saknas ett strukturerat utbyte av erfarenhet, kunskap och information inom polisorganisationen. Det finns brister i dokumentation och uppföljning av det brottsförebyggande arbetet, vilket blir särskilt problematiskt när nya arbetssätt ska prövas. Av intervjuerna framgår att polisen inte har tagit till sig de evidens- och erfarenhetsbaserade metoder som Rikspolisstyrelsen förespråkar.

Brister i utbildningen inom det brottsförebyggande området samt en tradition att arbeta på visst sätt påverkar möjligheterna att arbeta kunskapsbaserat och problemorienterat. Konsekvensen av detta blir att polisen fortsätter att arbeta traditionellt.

10.1.7 Kunskapsstödet från Brå är otillräckligt

En av Brås viktiga uppgifter är att se till att det finns användbar kunskap inom rättsväsendets myndigheter samt att ge underlag för regeringens och myndigheternas styrning.

En viktig kunskap för polisen är vilka polisiära åtgärder som är effektiva. Brå har dock gjort få utvärderingar som bidrar med kunskap om vilka brottsförebyggande åtgärder som har effekt på brottsligheten. Det saknas också sammanställningar av internationell forskning för många brottsförebyggande arbetsmetoder. Brå har inte heller någon uppdaterad samlad förteckning över de brottsförebyggande metoder som världen över bedömts som effektiva eller lovande. Brå anpassar inte den forskning

som finns i tillräcklig grad till polisverksamheten, genom att göra den lättillgänglig och användbar som stöd i det praktiska polisarbetet.

Regeringen har gett Brå få uppdrag avseende publikationer med direkt betydelse för polisens brottsförebyggande arbete. Brå har ett ansvar för att initiera forskning och utvärderingar, men har inte identifierat behov och initierat effektutvärderingar i tillräcklig grad. Polisen har sällan efterfrågat utvärderingar från Brå, med undantag för det senaste året.

Att det överlag saknas kunskap om vilka polisiära metoder som har effekt på brottsligheten försvårar möjligheterna för polisen att arbeta kunskapsinriktat.

Det är rimligt att kräva att Brå med sitt uppdrag att initiera, bedriva och sprida forskningsresultat som är användbara för rättsväsendets myndigheter bidrar med mer användbar och tillämpad kunskap för att stödja polisens brottsförebyggande arbete. Det är ändå en verksamhetsgren som polisen varje år avsätter 6 miljarder kronor för, vilket motsvarar en tredjedel av polisens resurser eller en sjättedel av rättsväsendets samlade resurser.

10.1.8 *Mer utbildning behövs i brottsförebyggande arbete*

Det finns påfallande lite grund- och vidareutbildning som specifikt rör polisens brottsförebyggande arbete. Det gäller både för dem som arbetar operativt, inom kriminalunderrättelsetjänsten, och dem som leder och styr det brottsförebyggande arbetet. Den enda kurs som har ett huvudsakligt brottsförebyggande perspektiv i grundutbildningen är en kortare kurs om cirka fem veckor, som behandlar kriminologi och förebyggande. Resterande utbildningsmoment är framför allt reaktivt och repressivt inriktade. När det gäller nationell vidareutbildning har inga brottsförebyggande kurser med tonvikt på ett proaktivt, problemorienterat och kunskapsbaserat arbete genomförts under 2008 och 2009. Utbildning för kriminalunderrättelsetjänstens personal har genomförts till viss del, men utbildningen motsvarar inte de behov som finns i verksamheten. Det finns också stora variationer i den lokala vidareutbildningen.

Detta förklaras av att Rikspolisstyrelsen och polismyndigheternas ledningar inte har prioriterat denna typ av utbildning i relation till andra verksamheter, trots höga förväntningar från regeringen och riksdagen på att bedriva ett brottsförebyggande arbete som bygger på kunskap och problemorienterat tänkande. Den nya grundutbildningen har dragit ut på tiden, och det är ännu oklart hur stort utrymme det brottsförebyggande perspektivet kommer att ha i denna. Polisen har inte heller arbetat långsiktigt och strukturerat med kompetensplanering.

Bristerna i utbildningen leder till att det saknas en enhetlig och tillräcklig kompetens för att polisen ska kunna bedriva ett proaktivt, problemorienterat och kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete.

10.1.9 *Sammanfattande bedömning*

Det finns en stor förbättringspotential i polisens brottsförebyggande arbete, och det återstår mycket arbete för att det ska fungera väl och i enlighet med statsmakternas intentioner. Detta trots att regeringen och polisen har tagit vissa initiativ till förbättringar. Under 2000-talet har betydande satsningar gjorts på ett planlagt brottsförebyggande arbete, och polisen numera budgeterar och planerar en sådan verksamhet för ungefär 5 miljarder kronor per år.

Riksrevisionens granskning visar att polisen har genomfört en betydligt mindre del än planerat av det brottsförebyggande arbetet, och för det som genomförs är effekten oklar. Polisen lever inte heller upp till kraven på ett problemorienterat och kunskapsbaserat arbete.

En viktig förklaring till bristerna i det brottsförebyggande arbetet är att det finns relativt lite kunskap om vilka arbetsmetoder som är effektiva. Bra problemanalyser saknas även många gånger i underrättelserapporter och planlagda insatser. Inom polisen saknas också ofta grundläggande information om hur det brottsförebyggande arbetet genomförs, hur mycket tid och kostnader som läggs ned på det och vilket resultat arbetet får. Därutöver behövs mer kompetensstöd. Exempelvis är utbildningen i brottsförebyggande arbete otillräcklig. Riksrevisionens bedömning är att dessa brister framför allt beror på en svag styrning på alla nivåer, från regeringen och Rikspolisstyrelsen till den operativa ledningen inom polismyndigheterna samt ett svagt stöd från Brå.

Regeringen har inte tydliggjort i vilken grad polisen ska arbeta planlagt brottsförebyggande i förhållande till övriga kärnverksamheter. Den har inte heller ställt krav på Rikspolisstyrelsen att ta ställning i denna och andra strategiskt viktiga frågor. Regeringen har inte satt upp mål och prioriteringar för det brottsförebyggande arbetet som är tydliga och stabila över tiden.

Brå har en viktig uppgift att se till att det finns användbar kunskap inom polisen. En viktig kunskap för polisen är vilka polisiära åtgärder som är effektiva. Brå har gjort få effektutvärderingar, och det saknas lättillgängliga sammanställningar för många brottsförebyggande arbetsmetoder. Brås underlag för regeringens styrning kan också förbättras. Det saknas till exempel underlag om hur faktisk brottslighet utvecklats över tiden på flertalet brottsområden. Regeringen har gett få uppdrag till Brå med direkt betydelse för polisens brottsförebyggande arbete, och Brå har i sin tur inte

identifierat behov eller tagit tillräckliga egna initiativ. Polisen har sällan efterfrågat utvärderingar från Brå, bortsett från det senaste året.

Rikspolisstyrelsen styr bland annat polismyndigheterna med att ange ett antal nationellt prioriterade områden och perspektiv. De mål som sätts för det brottsförebyggande arbetet är inte tydliga och i allt mindre grad mätbara. Det är också oklart vilka av prioriteringarna som avser det brottsförebyggande arbetet. Rikspolisstyrelsen har inte heller klargjort och enhetligt fastställt vad brottsförebyggande arbete inom polisen är, vad som ska styras centralt respektive lokalt samt vilka krav på dokumentation, uppföljning och utvärdering som gäller. Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna har inte heller fått polisens underrättelsemodell (PUM) att fungera i praktiken.

Polismyndigheterna har försökt att organisera sig och planera arbetet enligt denna modell, men det finns stora brister i planerings- och uppföljningsprocessen. Polismyndigheterna har inte heller följt upp om och hur nuvarande organisation och grad av specialisering stöder ett proaktivt, problemorienterat och kunskapsbaserat arbete.

Sammantaget har detta bidragit till att ambitionerna med polisens brottsförebyggande verksamhet inte uppnåtts.

10.2 Riksrevisionens rekommendationer

Granskningen resulterar i följande rekommendationer till regeringen, polisen och Brottsförebyggande rådet.

10.2.1 Regeringen

- Regeringen bör se till att uppföljningen av resultat, tid och kostnader av polisens brottsförebyggande arbete förbättras. Detta i syfte att bättre kunna sätta mål för verksamheten samt klargöra vilka avvägningar polisen bör göra mellan planlagd brottsförebyggande arbete och polisens övriga kärnverksamheter.
- Regeringen bör överväga hur en ökad kunskap om effektiva brottsförebyggande åtgärder bäst säkerställs och om Brå ska få i uppdrag att effektutvärdera fler polisiära brottsförebyggande metoder.
- Regeringen bör tydliggöra och säkerställa det brottsförebyggande arbetets del vid utarbetandet av en ny polisutbildning.

10.2.2 *Polisen*

- Rikspolisstyrelsen bör tydliggöra ett antal viktiga strategiska frågor och förutsättningar vad gäller polisens brottsförebyggande arbete:
 - vad brottsförebyggande arbete är inom polisen
 - i vilken mån specialisering och utbildning krävs
 - vilken typ av kunskap som det brottsförebyggande arbetet ska bygga på och vilket stöd från exempelvis Brå som behövs
 - vilken analyskompetens som ska finnas inom polismyndigheten och var den ska finnas
 - vilka av de nationella prioriteringarna i polisens planeringsförutsättningar som avser den brottsförebyggande verksamheten samt relevansen och mätbarheten i målen
 - vilken uppgift och vilket ansvar polisen ska ha i samverkan.
- Rikspolisstyrelsen bör ta reda på orsakerna till gapet mellan planerad och utförd planlagd brottsförebyggande verksamhet, samt vidta åtgärder för att minska detta. Exempelvis bör Rikspolisstyrelsen tydliggöra vilken prioritet det planlagda brottsförebyggande arbetet ska ha i förhållande till händelsestyrda uppdrag, framför allt av prioritetsgrad 3.
- Rikspolisstyrelsen bör med utgångspunkt i ovanstående se över polisens underrättelsemodell (PUM) och i samband med det beakta om de problem som granskningen visat beror på själva modellen eller på implementeringen av modellen. Möjligheterna att förbättra och förenkla planerings- och uppföljningsprocessen, inklusive verktyget PUM-A, bör också övervägas.
- Polismyndigheterna bör förbättra dokumentation och uppföljning av arbete och tid för det brottsförebyggande arbetet samt öka utbytet av kunskaper och erfarenheter inom och mellan polismyndigheter.

10.2.3 *Brottsförebyggande rådet*

- Brå bör i dialog med polisen inventera och ta ställning till vilket behov av kunskapsstöd som finns för polisens brottsförebyggande arbete. Därefter bör Brå bistå med ett kunskapsstöd som är väl anpassat efter polisens behov.

Referenser

Lagar och förordningar

Lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

Polislag (1984:387)

Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen

Förordningen (2007:1170) med instruktion för Brottsförebyggande rådet

Utskottsbetänkanden

Bet. 1993/94:JuU19, rskr. 93/94:229

Bet. 2003/04:JuU1, rskr. 03/04:75

Bet. 2006/07:JuU1, rskr. 05/06:75

Bet. 2007/08:JuU1, rskr. 07/08:53

Bet. 2008/09:JuU1, rskr. 08/09:129

Bet. 2009/10:JuU1, rskr. 09/10:75

Regeringen

Prop. 1993/94:100, bilaga 3

Prop. 2003/04:1 utg.omr. 4

Prop. 2004/05:1 utg.omr. 4

Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4

Prop. 2007/08:1 utg.omr. 4

Prop. 2008/09:1 utg.omr. 4

Prop. 2009/10:1 utg.omr. 4

Skrivelse 2009/10:75 *Redogörelse för behandling av riksdagens skrivelser till regeringen*

Ju2009/9595/PO *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten*

SOU 2007:39 *Framtidens polis*

SOU 2008:39 *Framtidens polisutbildning*

Ds 1996:59 *Allas vårt ansvar – ett nationellt brottsförebyggande program*

Ds 2008:38 *Nationell mobilisering mot grov organiserad brottslighet*

Regleringsbrev för Rikspolisstyrelsen 2006–2010

Regleringsbrev för Brottsförebyggande rådet 2006–2010

Polisen

FAP 171-2, RPSFS 2001:17 *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om den datoriserade rutinen för polismyndigheternas kommunikationscentraler (KC-Polis)*

FAP 201-1, RPSFS 2006:14, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens planering, organisation och ledning vid särskilda händelser*

FAP 193-1, RPSFS 2009:5, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användning av IT-stödet Polisens underrättelsemodell – Applikationer (PUM-A)*

Polisens årsredovisningar 2007–2009

Polisens planeringsförutsättningar 2007–2013

Polisens budgetunderlag 2008–2013

Rikspolisstyrelsens verksamhetsplaner 2008–2009

Polismyndigheternas verksamhetsplaner 2008–2009

Polishögskolans årsrapport 2009

Rikspolisstyrelsen (2006) *PUM-handboken*

Rikspolisstyrelsen (2008) *Arbetet vid KUT-enheterna – Enkätundersökning november 2008, Polisavdelningen*

- Rikspolisstyrelsen (2008) *Samverkan Polis och kommun – för en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet.*
- Rikspolisstyrelsen (2009). *Granskning av lednings- och styrningsprocessen vid polismyndigheterna.* Slutrapport, IR-977-521/10
- Rikspolisstyrelsen (2010) *Uppdragsdirektiv för utveckling av Polisens underrättelsemodell på strategisk och operativ ledningsnivå i polismyndigheterna,* POA-190-1449/10
- Rikspolisstyrelsen (2010) Tertialrapport 1
- Rikspolisstyrelsen (2010). *Inspektion av polismyndigheternas samarbete med skolan.* Inspektionsrapport 2010:4
- Rikspolisstyrelsen (2010) *Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten (Ju2009/9595/PO).* Delredovisning
- Rikspolisstyrelsen (2010) *Svar på förfrågan om Polisens utbildningar kopplat till brottsförebyggande arbete,* HR-750-2931/10
- Rikspolisstyrelsen (2010) *Rikspolischefens inriktning*

Brottsförebyggande rådet

- Brottsförebyggande rådets verksamhetsplaner 2008–2010
- Brottsförebyggande rådets årsredovisningar 2007–2009
- Brottsförebyggande rådets budgetunderlag 2011–2013
- Den officiella kriminalstatistiken
- Nationella trygghetsundersökningen (NTU)
- För publikationer, se särskild förteckning i bilaga 3

Riksrevisionen och Ekonomistyrningsverket

- Riksrevisionen (2005) *Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna,* RiR 2005:18
- Ekonomistyrningsverket (2007) *Handledning Redovisning av kompetensförsörjning,* 2007:42
- Ekonomistyrningsverket (2006) *Effektutvärdering. Att välja upplägg,* rapport 2006:8

Övrigt tryck

- Eck & Clarke (2003) *Bli en problemlösande brottsanalytiker i 55 steg*
- Ekblom, Paul (1994) *Proximal Circumstances: A Mechanism-Based Classification of Crime Prevention*, Crime Prevention Studies 2
- Holgersson, Stefan & Knutsson, Johannes (2008) *Individuella arbetsprestationer*
- Holmberg, Stina (2010) *Evaluative police research in Sweden*
- Karlsson, Jan, Polisförbundets ordförande. Debattartikel Dagens Nyheter 8 september 2010. *Blocken måste bli överens om en nationell polispolitik*
- Knutsson, Johannes (2010) *Den myndighetsanknutna polisforskningen i Sverige – en kommenterad bibliografi*. Linnéuniversitetet
- Lab, Steven P. *Crime prevention* (2007)
- Lindgren Magnus (2009) *En genomlysning av polisutbildningen med fokus på brottsförebyggande arbete och stöd till brottsoffer*
- Lindström, Peter (2002) *Fler poliser – färre brott?* i Apropå 2/2002
- Mårtensson, Maria & Bjurström, Erik (2010), *Måluppfyllelseanalys, Mer mätning – bättre styrning?* I Brunsson, Nils (2010) *Företagsekonomins frågor*
- Polisförbundet (2006) *Yrkespolitiskt program för svensk polis*
- Sarnecki, Jerzy (2004) *Kunskapsbaserad brottsprevention. Teoretiska utgångspunkter för brottsförebyggande arbete i Stockholms stad*
- Sherman, Lawrence W. m.fl. (1997) *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*. Washington, DC: US dept. of Justice
- Smith, Melissa J & Tilley, Nick (2005) *Crime science*
- Sutie, A, Cherney, A & White, R. *Crime prevention* (2008)
- Sveriges kommuner och landsting (2009) *Öppna jämförelser 2009 – trygghet och säkerhet*
- Tilley, Nick (2009) *Crime prevention*. ESV-rapport 2006:7
- Weisburd, David & Braga, Anthony Allan (red.) (2006) *Police innovation: contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

Övrigt material

Excelfil från RPS, Sammanställning av vidareutbildning 2008–2010

Kursförteckning från Polishögskolan 2005–2010

E-post från HR-funktionen Rikspolisstyrelsen 2010-09-14

Underlag och minnesanteckningar från Stockholm Criminology Symposium 2010: David P. Farrington, University of Cambridge *Systematic reviews and the Campbell Collaboration: A decade of progress*”, David Weisburd, Hebrew University of Jerusalem, George Mason University, och Lawrence Sherman, University of Cambridge, University of Pennsylvania, *Forskarens råd till politiker om Polisen (policy on policing)*, Cynthia Lum, George Mason University, *Translating research into practice: The evidence-based policing matrix*, James Bueermann, Redlands Police Department, och Cody Telep, George Mason University, *Criminologists and evidence-based policing in a local agency*

Underlag från Brås och Polishögskolans hemsidor om brottsförebyggande arbete (2010-10-25) respektive om vidareutbildning (2010-09-01)

Utöver detta har en stor mängd dokument, material och uppgifter från de granskade myndigheterna samt information från intervjuer och enkäter använts. Se vidare i bilaga 2.

Bilaga 1 Bedömningsgrund

Justitieutskottets övergripande uttalanden

Utskottet delar regeringens syn på vilka åtgärder som bör vidtas för att minska brottsligheten och öka tryggheten.¹⁴⁷ Regeringens bedömning rörande inriktningen på polisväsendets brottsförebyggande arbete delas också av utskottet.¹⁴⁸

Vissa uttalanden har utskottet gjort i betänkanden vanligen i form av att betona eller understryka vad regeringen uttryckt. Detta har gjorts avseende politikområdet i stort men också mer specifikt. Det rör sig dock inte om en avvikande ställning gentemot det regeringen har framfört i budgetpropositionerna.

Inledningsvis vill utskottet framhålla det regeringen anför i budgetpropositionen om att brottsligheten är ett allvarligt samhällsproblem. Insatserna mot brottsligheten innefattar därför åtgärder inom flera politikområden och kräver ett brett engagemang från statliga myndigheter, kommuner, näringsliv, föreningsliv och andra ideella organisationer och även enskilda medborgare. Detta är särskilt viktigt på det brottsförebyggande området. För att minska brottsligheten och öka tryggheten krävs t.ex. samlade insatser mot missbruk av alkohol och narkotika, åtgärder inom skola och socialtjänst, kontroll av penningflöden samt insatser inom bostads- och arbetsmarknadspolitikens område.¹⁴⁹

Det bästa sättet att öka tryggheten för alla är att förhindra att brott begås. En trygg uppväxt är den mest effektiva brottsförebyggande insatsen. Föräldrar har huvudansvaret för att förmedla normer och värderingar till sina barn och ungdomar, men det går inte att bortse från rättsväsendets normativa inverkan. Utskottet vill understryka vad regeringen anför om att påföljderna för unga lagöverträdare ska vara tidiga och tydliga samt inriktade på att förhindra fortsatt brottslighet. Utskottet vill också betona att rättsväsendets myndigheter måste ha ett

¹⁴⁷ Bet. 2006/07:JuU1 s. 22, bet. 2007/08:JuU1 s. 25, bet. 2008/09:JuU1 s. 21, bet. 2009/10:JuU1 s. 21 och bet. 2009/10:JuU1 s. 26.

¹⁴⁸ Bet. 2006/07:JuU1 s. 41-42, Bet. 2007/08:JuU1 s. 45.

¹⁴⁹ Bet. 2007/08:JuU1 s. 23.

tydligt brottsofferperspektiv och verka för att brottsoffren upplever att deras behov av stöd och hjälp möts.¹⁵⁰

Utskottet har också lyft fram i budgetbetänkanden att:

Vilka insatser mot olika typer av brottslighet som ska göras i den operativa verksamheten bör avgöras lokalt ute i polismyndigheterna och vid Åklagarmyndigheten inom ramen för statsmaktens prioriteringar. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att det följer av 3 kap. 1 § polisförordningen (1998:1558) att polisstyrelserna ska se till att polisarbetet bedrivs i enlighet med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lagt fast för polisverksamheten.¹⁵¹

Proaktiv

En omprioritering av polisens verksamhet och en förflyttning av resurser från den reaktiva och händelsestyrda verksamheten till brottsförebyggande insatser går tillbaka till förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155). Det senaste stora steget togs genom införandet av närpolisverksamheten. Den utvecklades successivt för att sedan få ett fullt genomslag i statsbudgeten för budgetåret 1994/95 där en förnyelse av rättssamhället behandlades. Justitieutskottet instämde i stort vad regeringen framfört om riktlinjer för polisverksamheten.¹⁵² ”Det har dock blivit alltmer uppenbart att den traditionellt inriktade polisverksamheten, hur viktig den än är, inte räcker till för att bryta brottsutvecklingen.”¹⁵³ De av riksdag och regering sedan tidigare fastställda inriktningen mot att polisverksamheten i ökad utsträckning skulle ”inriktas mot brottsförebyggande åtgärder i vid mening och mot brottsförhindrande åtgärder” var fortfarande aktuell.¹⁵⁴ ”Brottsförebyggande polisverksamhet skall, vid sidan av brottsutredande polisverksamhet, vara en tyngdpunkt i polisens arbete.”¹⁵⁵

Det måste utvecklas en närpolisverksamhet som bygger på ökad synlighet och tillgänglighet samt på ett förebyggande, problemorienterat polisarbete i nära samverkan med de människor som finns i lokalsamhället.¹⁵⁶

¹⁵⁰ Bet. 2009/10:JuU1 s. 26. Unga lagöverträdare lyfts fram av utskottet vid upprepade tillfällen exempelvis i bet. 2008/09:JuU1 s. 20.

¹⁵¹ Bet. 2006/07:JuU1 s. 28. Liknande formuleringar även i bet. 2007/08:JuU1 s. 28 och bet. 2009/10:JuU1 s. 26.

¹⁵² Bet. 1993/94:JuU19.

¹⁵³ Prop. 1993/94:100, bilaga 3 s 84.

¹⁵⁴ Prop. 1993/94:100, bilaga 3 s 84.

¹⁵⁵ Prop. 1993/94:100, bilaga 3 s 102.

¹⁵⁶ Prop. 1993/94:100, bilaga 3 s 4-6

Även om närpolisreformen inte fått ett fullt genomslag har fortsatt vikt lagts vid polisens brottsförebyggande insatser som ett viktigt komplement till utrycknings- och utredningsåtgärder.

Problemorienterad

Det problemorienterade arbetssättets roll och betydelse var en av grundpelarna i närpolisreformen och inspirationen kom från andra länder och forskning. Grunden i det problemorienterade arbetssättet framfördes redan i och med närpolisreformen ”att polisen arbetar problemorienterat i det lokala samhället genom att systematiskt kartlägga och åtgärda sådana förhållanden som ger upphov till brott och ordningsstörningar”.¹⁵⁷

Kartläggningsfasen ska ske utifrån polisens iakttagelser och genom kontakter med andra. Informationen analyseras för att komma fram till vilka problem som finns och vad de beror på och till det kopplas ett åtgärdsprogram där det inte bara ingår polisiära åtgärder. Uppföljning och utvärdering av de åtgärder som vidtagits sker efter genomförandet. Utbildning och förankring av det nya arbetssättet sågs som en nödvändighet för att det nya skulle få genomslag. Som en grundläggande insats framfördes att polisutbildningen måste anpassas till det nya problemorienterade arbetssättet. Även Brå:s roll avseende exempelvis ”frågor om generella förutsättningar för olika slags brottslighet, effekter av olika slag av brottsförebyggande arbete samt metoder för att följa upp och utvärdera arbetet.”¹⁵⁸

Regeringen anser att närpolisreformen inte fick det genomslag som statsmakterna hade förväntat sig.¹⁵⁹ Inget försök till reformering av denna verksamhet har gjorts av riksdagen eller regeringen.

Regeringen har framfört vilken roll kriminalunderrättelsetjänsten har i arbetet:

På senare år har också kriminalunderrättelseverksamheten, som är ett konkret uttryck för det problemorienterade arbetssättet, fått en allt mer framskjuten position i polisverksamheten. Utvecklingen av kriminalunderrättelseverksamheten har gett polisen bättre möjligheter att förebygga och klara upp brott.¹⁶⁰

Även regeringen har betonat den nära sammankopplingen mellan det problemorienterade och det underrättelseledda polisarbetet.

¹⁵⁷ Prop. 1993/94:100, bilaga 3 s 85.

¹⁵⁸ Prop. 1993/94:100, bilaga 3 s 86-88.

¹⁵⁹ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 23.

¹⁶⁰ Prop. 2003/04:1 utg.omr. 4 s. 25.

Den underrättelseledda polisverksamheten, som är ett konkret uttryck för det problemorienterade arbetssättet, har fått genomslag i det dagliga polisarbetet.¹⁶¹

I budgetpropositionerna, sedan 2007, används framförallt begreppet *underrättelseledd* polisverksamhet och inte längre *problemorienterat arbetssätt*.¹⁶²

Planlagt och underrättelsestyrt

Regeringen framhåller vid upprepade tillfällen att polisens brottsförebyggande verksamhet ska vara planlagd och underrättelsestyrd.

Polisens brottsförebyggande arbete skall bedrivas planlagt och underrättelsestyrt.¹⁶³

För att säkerställa att verksamheten också bedrivs på ett effektivt sätt krävs att polisarbetet är planlagt och underrättelsestyrt. Regeringen förutsätter att polismyndigheterna fortsätter sitt arbete för att ytterligare utveckla sin förmåga att leda och styra verksamheten. Polisens utvecklingsarbete inom det brottsförebyggande området behöver fortsätta.¹⁶⁴

Det bör dock framhållas att underrättelseledda projekt och insatser riktade mot avgränsade brottstyper, geografiska platser, tider och personkategorier har visat positiva brottsförebyggande effekter vid flera myndigheter.¹⁶⁵

I detta arbete framhålls även kriminalunderrättelsetjänstens roll som stöd i det planlagda och underrättelsestyrda brottsförebyggande arbetet bland annat genom att tillhandahålla underlag inför strategiska och operativa beslut.

¹⁶¹ Prop. 2004/05:1 utg.omr. 4 s. 37.

¹⁶² Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 23, Prop. 2007/8:1 utg.omr. 4 s. 18, Prop. 2008/9:1 utg.omr. 4 s. 16, Prop. 2009/10:1 utg.omr. 4 s. 24. I prop. 2006/7:1 utg. omr. 4 s. 45 skriver regeringen: "Det bör dock framhållas att det av polisens årsredovisning för 2005 framgår att det brottsförebyggande arbetet har utvecklats. Polisen har till exempel vidareutvecklat den ursprungliga modellen för problemorienterat polisarbete och genomfört planlagda brottsförebyggande projekt och insatser som man på goda grunder kan säga har givit brottsförebyggande effekter, om än i vissa fall bara kortsiktiga sådana."

¹⁶³ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 23, prop. 2007/8:1 utg.omr. 4 s. 18 och prop. 2008/9:1 utg.omr. 4 s. 16.

¹⁶⁴ Prop. 2009/10:1 utg.omr. 4 s. 24.

¹⁶⁵ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 45-46.

Kriminalunderrättelsetjänsten har en betydelsefull funktion att fylla för att stödja polisens dagliga operativa verksamhet. Informationen som finns hos kriminalunderrättelsetjänsten ska tas tillvara tidigt som en del av den planlagda brottsförebyggande verksamheten. En central del av kriminalunderrättelsetjänstens uppgift är därför att bereda och tillhandahålla underlag för strategiska och operativa beslut avseende prioritering och genomförande av sådana insatser.¹⁶⁶

Kunskap

Regeringen betonar i budgetpropositionerna vid upprepade tillfällen vikten av att brottsbekämpningen och de brottsförebyggande insatserna bygger på kunskap.

De verksamheter som rättsväsendet bedriver måste bygga på väl underbyggd kunskap.¹⁶⁷

För att minska brottsligheten och öka tryggheten krävs kraftfulla insatser. Samhällets insatser mot brottsligheten ska ta sin utgångspunkt i beprövad erfarenhet och vara baserad på kunskap.¹⁶⁸

Brottsbekämpningen måste ta sin utgångspunkt i den kunskap som finns om vad som orsakar brottslighet. Denna kunskap krävs för att kraftsamla på områden där effekterna är störst.¹⁶⁹

Brottsligheten har olika orsaker och tar sig skilda uttryck. En förutsättning för att brottsligheten ska minska är därför att såväl rättsväsendets olika delar som andra myndigheter och aktörer arbetar samordnat och målinriktat samt att åtgärderna är förankrade i forskningsresultaten.¹⁷⁰

Uthålliga brottsförebyggande insatser måste grundas på kunskaper om vilka åtgärder som fungerar och vilka faktorer som skapar tillfällen till brott.¹⁷¹

¹⁶⁶ Prop. 2009/10:1 utg.omr. 4 s. 24 och liknande formulering i prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 23, prop. 2007/8:1 utg.omr. 4 s. 19-20 och prop. 2008/9:1 utg.omr. 4 s. 17.

¹⁶⁷ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 21 och liknande formulering i prop. 2007/8:1 utg.omr. 4 s. 16 och prop. 2008/9:1 utg.omr. 4 s. 14.

¹⁶⁸ Prop. 2007/8:1 utg.omr. 4 s. 13. Kunskap och beprövad erfarenhet framhävs även i prop. 2008/9:1 utg.omr. 4 s. 28-31.

¹⁶⁹ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 17-18.

¹⁷⁰ Prop. 2009/10:1 utg.omr. 4 s. 18.

¹⁷¹ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 48-49.

Kunskapen om vilka faktorer som skapar brottsstillfällena och vilka åtgärder som är effektiva för att minska antalet brott är två områden där polisens förebyggande arbete kan förbättras.¹⁷²

Brottsbekämpning förutsätter att det finns poliser där brott begås och på de tider de begås.¹⁷³

Polisens kompetens, och även enskilda polisers roll i det brottsförebyggande arbetet lyfts också fram av regeringen.

Polisen är en nyckelaktör i det brottsförebyggande arbetet genom sin specialkompetens i fråga om brottsförebyggande och praktiska brottsförebyggande åtgärder. Enskilda polisers initiativ att bedriva brottsförebyggande arbete bör uppmuntras.¹⁷⁴

I anslutning till att regeringen lyfter fram vikten av ett kunskapsbaserat arbete betonas också Brottsförebyggande rådets roll avseende bland annat att förmedla effektiva metoder och att förmedla internationell och nationell teoribildning.

I det sammanhanget spelar också Brottsförebyggande rådet en viktig roll dels för att förmedla effektiva metoder att till exempel förebygga våldsbrott, dels för att ge vägledning om hur uppföljningar och utvärderingar kan genomföras. Brottsförebyggande rådets arbete ska ytterligare fokuseras på att ta fram och sprida kunskap om framgångsrikt brottsförebyggande arbete.¹⁷⁵

Brottsförebyggande rådet är en myndighet vars arbete ska utgöra ett kunskaps- och metodstöd i andra myndigheters verksamhet. Myndigheten ska fokusera på att ta fram kunskap om framgångsrik brottsbekämpning och brottsförebyggande verksamhet.¹⁷⁶

Brottsförebyggande rådet fyller här en viktig funktion som förmedlare av internationell och nationell teoribildning och beskrivning av det brottsförebyggande arbetet. Det finns ett stort behov bland rättsväsendets myndigheter av att ta del av effektiva brottsförebyggande åtgärder mot olika brottstyper, kanske främst mot mängdbrottsligheten.

¹⁷² Prop. 2007/8:1 utg.omr. 4 s. 58.

¹⁷³ Prop. 2007/8:1 utg.omr. 4 s. 58.

¹⁷⁴ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 23.

¹⁷⁵ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 48-49.

¹⁷⁶ Prop. 2007/8:1 utg.omr. 4 s. 19-20 och liknande formulering även i prop. 2008/9:1 utg.omr. 4 s. 17 och prop. 2009/10:1 utg.omr. 4 s. 24.

Det är viktigt att Brottsförebyggande rådet fortsätter att föra en kontinuerlig dialog med myndigheterna för att kunna möta deras kunskapsbehov och vara ett stöd för dem. Det är viktigt att rådet utifrån en beskrivning av verkligheten och de bakomliggande orsakerna till brottslighet också i större utsträckning föreslår lösningar.¹⁷⁷

Rikspolisstyrelsens ansvar för att polisen har en hög kompetens och kunskap betonas av regeringen.

Rikspolisstyrelsen har ett uttalat ansvar för att poliserna skall ha en hög brottsförebyggande kompetens och kunskap. Det förebyggande arbetet skall präglas av ett bättre utnyttjande av resultat från forskning i den operativa verksamheten. Det är därför angeläget att styrelsen t.ex. inom ramen för polisens grundutbildning förmedlar både teoretisk och praktisk kunskap på det brottsförebyggande området till eleverna. Berörda myndigheter inom rättsväsendet skall också öka sin kunskap om olika brottstyper och brottslighetens omfattning genom att fortsätta att utveckla det underrättelseledda arbetet.¹⁷⁸

Regeringen framhäver även vikten av dokumentation och uppföljning i ett kunskapsbaserat arbete.

Brottsligheten förändras i takt med samhällets utveckling. Det krävs därför kunskap om brottsligheten och dess orsaker samt kunskap om hur brott kan förebyggas. Därför är det viktigt med regelbunden uppföljning och utvärdering av de insatser och åtgärder som har vidtagits.¹⁷⁹

Myndigheterna inom rättsväsendet ansvarar för att den egna verksamheten bygger på bästa möjliga kunskap och för att den dokumenteras och bedöms utifrån hur väl den fungerar.¹⁸⁰

Polisen måste kunna följa upp sin verksamhet bättre än som hittills skett. I synnerhet gäller detta på det brottsförebyggande området.¹⁸¹

¹⁷⁷ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 50. Brottsförebyggande rådets roll framhävs även i Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 21 där även vikten att tillvarata och omsätta kunskap från andra länder i praktisk verksamhet.

¹⁷⁸ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 50.

¹⁷⁹ Prop. 2007/8:1 utg.omr. 4 s. 19-20 och liknande formulering även i prop. 2008/9:1 utg.omr. 4 s. 28-31 och i prop. 2009/10:1 utg.omr. 4 s. 24.

¹⁸⁰ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 21. Regeringen har liknande formulering i prop. 2007/8:1 utg.omr. 4 s. 16 och Prop. 2009/10:1 utg.omr. 4 s. 22-23.

¹⁸¹ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 45-46.

Det krävs kunskap om brottsligheten och dess orsaker och det behövs kunskap om hur brott kan förebyggas både på lång och kort sikt. Därför är det viktigt med regelbunden uppföljning och utvärdering av de insatser och åtgärder som har vidtagits.¹⁸²

En viktig framgångsfaktor för det brottsförebyggande arbetet är därför att vidtagna åtgärder och genomförda insatser följs upp och utvärderas på ett systematiskt sätt.¹⁸³

Det är angeläget att framgångsrikt brottsförebyggande arbete vid enskilda polismyndigheter kan tas tillvara inom hela polisorganisationen. Regeringen förutsätter att goda exempel sprids och att arbetet kontinuerligt utvärderas och följs upp.¹⁸⁴

Samverkan

Samverkan mellan ett flertal aktörer framhålls av regeringen som en nyckel till framgång i det brottsförebyggande arbetet.

Inom det brottsförebyggande arbetet är samverkan helt avgörande för framgång. Enskilda aktörer kan göra viktiga insatser på egen hand, men för att nå brottsförebyggande effekter över tid krävs en väl utvecklad samverkan mellan myndigheter och andra aktörer. Det är också av vikt att samtliga brottsförebyggande myndigheter fortsätter att utveckla sin förmåga att bedriva brottsförebyggande verksamhet. Effektiviteten måste öka för att resultaten därigenom ska förbättras.¹⁸⁵

Rättsväsendet kan inte ses isolerat utan är en del av samhället. För att de åtgärder som vidtas inom rättsväsendet ska vara verkningsfulla krävs samarbete även med aktörer som finns utanför rättsväsendet. Det är naturligt och nödvändigt att rättsväsendets myndigheter samverkar med aktörer som på olika sätt påverkar situationen inom rättsväsendet, t.ex. kommuner, landsting och andra som bedriver verksamheter som har betydelse för rättsprocessen.¹⁸⁶

För att minska brottsligheten och öka tryggheten krävs insatser inom olika delar av samhället.¹⁸⁷

¹⁸² Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 23.

¹⁸³ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 48-49.

¹⁸⁴ Prop. 2009/10:1 utg.omr. 4 s. 24.

¹⁸⁵ Prop. 2009/10:1 utg.omr. 4 s. 38 och liknande framhålls i prop. 2007/8:1 utg.omr. 4 s. 39, prop. 2006/07:1 utg.omr. 4 s. 45-46 och prop. 2008/9:1 utg.omr. 4 s. 28-31.

¹⁸⁶ Prop. 2007/8:1 utg.omr. 4 s. 16 och liknande formulering i prop. 2008/9:1 utg.omr. 4 s. 14.

¹⁸⁷ Prop. 2008/9:1 utg.omr. 4 s. 11.

Olika aktörer som polis, skola, socialtjänst och näringsliv samarbetar för att förebygga brott och öka tryggheten. De organisatoriska formerna för det lokala brottsförebyggande arbetet är av mindre betydelse för att uppnå goda resultat. Däremot är det viktigt att arbetet utförs systematiskt och i samverkan.¹⁸⁸

I samband med skrivningar om samverkan betonar regeringen också vikten av lokal förankring och Brottsförebyggande rådets stödjande roll i det lokala brottsförebyggande arbetet.

Lokal förankring genom en bred och nära samverkan med andra aktörer är andra viktiga förutsättningar för att nå framgång i det brottsförebyggande arbetet.¹⁸⁹

Det är viktigt att det brottsförebyggande arbetet sker på lokal nivå av dem som bäst känner till de problem som finns i närområdet.¹⁹⁰

För att nå målet att antalet brott ska minska måste det lokala brottsförebyggande arbetet utvecklas ytterligare. Det är viktigt att effekterna av insatserna följs upp samt att kunskap om dessa sprids och att metodstöd tillhandahålls. I detta bör Brottsförebyggande rådet även fortsättningsvis ha en aktiv roll.¹⁹¹

¹⁸⁸ Prop. 2007/8:1 utg.omr. 4 s. 18.

¹⁸⁹ Prop. 2009/10:1 utg.omr. 4 s. 24.

¹⁹⁰ Prop. 2009/10:1 utg.omr. 4 s. 23 och liknande formulering i prop. 2007/8:1 utg.omr. 4 s. 17 och prop. 2008/9:1 utg.omr. 4 s. 16.

¹⁹¹ Prop. 2009/10:1 utg.omr. 4 s. 38.

Bilaga 2. Metodbilaga

För att kunna uppfylla syftet och besvara revisionsfrågorna har vi använt flera metoder för insamling och analys. Vårt metodupplägg har utgjorts av följande moment:

- Fallstudier i tre polismyndigheter med intervjuer, observationer och särskild materialinsamling.
- Enkäter till samtliga polismyndigheter samt till ett urval av yttre befäl, poliser som huvudsakligen arbetar brottsförebyggande och polisens samverkansaktörer.
- Genomgång, karaktärisering och bedömning av planlagda insatser, både vad gäller planering och uppföljning.
- Analys av beslutsunderlag för inriktning av planlagd verksamhet, framför allt kriminalunderrättelsetjänstens rapporter och operativa ledningsgruppens beställningar av rapporter.
- Granskning av mål och prioriteringar.
- Genomgång och analys av redovisningen av tid och kostnader.
- Genomgång av utbildning för polisens brottsförebyggande arbete
- Genomgång av polisens kunskapsstöd från Brottsförebyggande rådet.
- Kvalitetssäkring via referenspersoner.

Nedan presenteras dessa undersökningsmoment närmare.

Fallstudier med intervjuer

Fallstudier har genomförts i tre polismyndigheter (distrikt i storstadsmyndigheten): Gävleborg, Stockholm Västerort och Östergötland. Dessa har vi valt med utgångspunkt i att de någorlunda ska spegla svensk polisverksamhet. Därför valde vi en polismyndighet i storstadsområde och två övriga, som också var genomsnittliga utifrån antalet anmälda brott per 100 000 invånare.

I fallmyndigheterna har vi bland annat gjort intervjuer med poliser på olika nivåer och några av polisens samverkansaktörer, deltagit i vissa polisiära arbetsmoment, gjorts särskild materialinsamling av exempelvis planlagda insatser, beslutsunderlag, dagböcker samt styrdokument och statistik.

Avsikten med fallstudierna har varit att få en bild av hur det operativa arbetet bedrivs och organiseras, hur det brottsförebyggande arbetet som bedrivs förhåller sig till det planerade arbetet samt hur poliser ser på planerings- och uppföljningsprocessen. I fallstudierna har vi undersökt det planlagda arbetets relation till det händelsestyrda arbetet. Vi har även undersökt i vilken mån polisen arbetar kunskapsorienterat; huruvida polisen dokumenterar och följer upp arbetet, använder tidigare kunskap, använder nya, innovativa metoder, sprider goda exempel inom polisorganisationen och utbyter information och erfarenheter.

Enkätundersökningar

Avsikten med enkätundersökningarna har varit att få en bild av polisens brottsförebyggande verksamhet och de problem som finns i denna. Avsikten har också varit att pröva generaliserbarheten i de uppgifter som framkommit i fallstudierna.

Vi har genomfört enkätundersökning av fyra grupper:

- polisleddningen för samtliga polismyndigheter
- ett urval av yttre befäl
- ett urval av poliser som huvudsakligen arbetar brottsförebyggande
- ett urval av polisens samverkansaktörer, i form av företrädare för gymnasieskolor, kommunens socialtjänst och lokala brottsförebyggande råd.

För enkäten till polismyndigheternas ledningar och den till polisens samverkansaktörer har datainsamlingen skett genom en webbenkät. För enkäterna till yttre befäl och poliser som arbetar brottsförebyggande har datainsamlingen skett genom postenkäter.

Enkät till polismyndigheternas ledningar

Undersökningsenheter utgörs av polismyndighetsledningarna. För de tre storstadsområdena är det dock polisområde eller polismästardistrikt som utgör undersökningsenheten. Undersökningspopulationen omfattar sammanlagt 35 enheter och är en totalundersökning. Samtliga undersökningsenheter har besvarat enkäten. Datainsamlingen genomfördes under vecka 18 till och med vecka 22 år 2010.

Enkät till yttre befäl och brottsförebyggande poliser

För att få fram populationen för brottsförebyggande poliser frågade vi efter de poliser eller civilanställda som har som *huvudsaklig* uppgift att arbeta brottsförebyggande och *inte* har ett yttre befäl eller motsvarande

som arbetsledare. Polismyndigheterna ombads att inte räkna in de som huvudsakligen arbetar med utredning eller i ingripande verksamhet. När det gäller yttre befäl eller motsvarande frågade vi efter arbetsledare ute på fält, som i vissa fall också har personalansvar.

Undersökningspopulationen omfattade sammanlagt 463 yttre befäl och 782 brottsförebyggande poliser. Ett urval om 210 yttre befäl och 221 brottsförebyggande poliser gjordes. Datainsamlingen genomfördes under vecka 21 till och med vecka 33 år 2010. Svarsandelen i undersökningarna har varit 52 respektive 54 procent.

Enkät till polisens samverkansaktörer

Urvalet av personer för att besvara enkäten till polisens samverkansaktörer stratifierades efter kommungrupp (enligt Sveriges kommuner och landstings indelning). På så sätt erhöles både en geografisk spridning och en spridning bland kommuner av olika karaktär (stora/små, glesbygd/storstad). 103 kommuner ingick i urvalet. I delpopulationen gymnasieskolor gjordes urvalet i två steg. När de 103 kommunerna valts ut i det första steget gjordes ett slumpmässigt urval av en skola från varje utvald kommun. Datainsamlingen genomfördes under vecka 16 till och med vecka 21 år 2010. Enkäten till samverkansaktörerna har en svarsfrekvens på 56 procent.

Genomgång och analys av planlagda insatser

Samtliga planlagda insatser dokumenteras i PUM-A. Vi har granskat polisens planlagda insatser för år 2008 och 2009. Insatsanalysen består av tre olika delmoment; ett med totaluppgifter över samtliga brottsförebyggande insatser år 2008 och 2009, ett med ett urval av ca 200 insatser och ett med en fördjupad genomgång av ca 60 insatser från två brottstyper, narkotika- och våldsbrott.

Totalundersökningen

Totalt sett fanns år 2008 och 2009 drygt 5000 insatser i polisens planerings- och uppföljningsverktyg PUM-A (drygt 2500 insatser per år). Majoriteten av insatserna rör poliser i yttre tjänst, och därmed en stor del av det brottsförebyggande arbetet. De uppgifter som vi av Rikspolisstyrelsen på ett enkelt sett har kunnat få totalsiffror för har sammanställts.

Urvalsundersökningen

I granskningen har vi sedan slumpat ut ca 200 brottsförebyggande insatser av de som fanns för år 2008 och 2009. Informationen som funnits i dessa insatser har kategoriserats och resultat sammanställts.

Här har vi undersökt en stor del av den information som finns i insatserna – i inriktningsbeslut, insatsorder, order och uppföljning. Exempel på uppgifter vi undersökt här är:

- Förväntad effekt av insatserna
- Planerad och genomförd samverkan
- Val av metoder i insatserna
- Genomslag för prioriterade områden/perspektiv
- Uppföljning av insatser; omfattning och tid

Fördjupad undersökning av två brottstyper

För att ytterligare fördjupa analysen av de brottsförebyggande insatserna har vi valt ut två brottstyper för närmare genomgång i form av en mer kvalitativ analys; narkotikabrott och våldsbrott. Dessa utgör tillsammans ca 60 insatser (24 narkotika och 36 våldsbrott). Anledningen till att just dessa brottstyper valdes ut är att dels att det var brottstyper där det fanns relativt många insatser med i urvalet (endast trafikbrott var fler), dels att de är enkla att avgränsa från andra brottstyper. Det är också brottstyper av delvis olika karaktär där narkotikabrott är s.k. upptäcktsbrott där polisens aktivitet är en nyckel för att anmälningar ska komma in och där höga anmälningstal är positiva. När det gäller misshandel eftersträvas så låga anmälda brott som möjligt och det finns ett visst samband mellan polisiär aktivitet och att anmälningarna sjunker (vissa menar däremot att anmälningsbenägenheten ökar om polisen är närvarande). Rikspolisstyrelsen har gjort en liknande genomgång av insatser i sin första tertialuppföljning år 2010. De har där valt ut de fyra brottskategorierna våld, tillgrepp, narkotika och trafik. Att vi väljer insatser med delvis samma brottstyper möjliggör jämförelser, som troligtvis kan stärka våra resultat.

I denna del av insatsanalysen har vi undersökt planeringen av insatser, uppföljningen av insatser samt måluppfyllelsen/resultaten av insatserna.

När det gäller *planeringen* av dessa insatser har framför allt följande faktorer granskats.

- Om man har motiverat varför en insats valts att genomföras utifrån att det föreligger ett problem och om man har preciserat problemet.
- Om det finns en röd tråd genom planeringen av respektive insats, dvs. om det finns en tydlig koppling mellan vad man vill uppnå med insatsen (syfte och förväntad effekt), vilka metoder som föreslås, vilka mål man sätter upp samt vilka målvärden som ska användas för att mäta resultatet av insatsen

När det gäller uppföljningen av insatser har följande punkter granskats.

- Om det finns en färdig uppföljning.
- Om det av uppföljningen framgår hur man har arbetat med insatsen och om man på något sätt har kommenterat den planerade operativa metoden.
- Om några lärdomar dras i insatsen och om det finns något slags förbättringsförslag.
- Om man har kommenterat varför man inte nått målvärdena, i de fall de inte nåtts.

När det gäller *resultatet/måluppfyllelsen* av insatserna har vi framför allt undersökt om man nådde de målvärden som satts upp, vilket har undersökts i de fall vi bedömt målvärdena som rimliga.

Analys av beslutsunderlag för inriktning av planlagd verksamhet

I granskningen har ingått att analysera kriminalunderrättelsetjänstens (KUT) och OLGs beställningar av underrättelserapporter från KUT. Granskningen avgränsades till åren 2008-2009.

Till att börja med gjordes två fördjupade fallstudier av KUT:s verksamhet och OLGs beställningar inom två polismyndigheter: Gävleborgs län och Västerort. Totalt granskades 57 underrättelserapporter av KUT som gjorts under de två aktuella åren i de två polismyndigheterna. Dessa rapporter och deras beställningar från OLG analyserades bland annat i följande avseenden:

- vilka områden OLGs beställningar avsett och hur beställningarna varit formulerade
- vilka underrättelserapporter som KUT tagit fram, hur de är utformade och i vilka avseenden de utgör ett underlag för brottsförebyggande åtgärder (exkl. utrednings- och lagföringsåtgärder) eller utgör utvärderingar av dessa åtgärder.

Våra iakttagelser i de två fallmyndigheterna skickades därefter ut till cheferna för kriminalunderrättelsetjänsten inom samtliga polismyndigheter. Dessa fick bedöma om iakttagelserna i de två fallmyndigheterna avvek eller stämde överens med hur kriminalunderrättelseverksamheten bedrivits inom den egna myndigheten. Kriminalunderrättelsecheferna fick även besvara ett antal kompletterande frågor kring hur kriminalunderrättelseverksamheten fungerat i deras myndighet. Iakttagelserna som redovisats i rapporten bygger därför på förhållanden i samtliga polismyndigheter. Svarsfrekvensen bland KUT-cheferna var 87 procent.

Granskning av mål och prioriteringar

Granskningen av mål och prioriteringar för polisens brottsförebyggande arbete har utgått ifrån de centrala dokument som ska styra denna verksamhet. De har varit utskottsbetänkanden, regeringens instruktion och regleringsbrev för polisen, Rikspolisstyrelsens planeringsföresättningar samt polismyndigheternas verksamhetsplaner. Tidperioden för genomgången har varit 2008–2010.

Vid bedömningen av mål har vi utgått från de s.k. SMART-kriterierna samt möjligheterna att sätta flera olika typer av mål för den brottsförebyggande verksamheten, som sammantaget skulle kunna innebära rimliga målsättningar.

Utgångspunkten för bedömningen av de nationella prioriteringar som lagts fast för den brottsförebyggande verksamheten har varit vikten av att – när resurserna är begränsade – prioritera både mellan olika mål som myndigheterna sätter upp samt mellan olika brottsområden och brottskategorier.

Genomgång redovisningen av tid och kostnader

Vid granskningen av tid och kostnader för den planlagda brottsförebyggande verksamheten har vi utgått ifrån uppgifter ur polisens resultatrapporter (PRR) och polisens årsredovisningar. Resursinsatsen har mätts främst i form av arbetstid. För kostnader finns schabloner och mallar som används för att räkna om utförd arbetstid i timmar till kronor. Utifrån polisens uppgifter i PRR och årsredovisningar har vi ställt samman totaluppgifter för dels planlagd arbetstid, dels utförd planlagd arbetstid. Det finns dock brister i tidredovisningssystemet som medför en viss osäkerhet i resursbedömningarna.

I steg 2 har vi därför bedömt tillförlitligheten i uppgifterna om arbetstid och vilka felkällor som kan finnas. För de viktigaste felkällorna har vi skattat den påverkan dessa felkällor kan ha haft på planerad och utförd arbetstid. Det är framför allt arbetstiden för utfört planlagt arbete som vi bedömt kan ha blivit fel. I rapporttexten redovisar vi vilka felkällor vi har bedömt närmare och våra uppskattningar av hur de kan ha påverkat planlagd och utförd arbetstid. Vid dessa bedömningar har vi även tagit hänsyn till uppgifter som lämnats av polisen i intervjuer, enkäter och besök på polismyndigheter samt uppgifter från egna genomgångar av polisens planlagda insatser.

Genomgång av utbildning för polisens brottsförebyggande arbete

Vi har gått igenom kursplaner, kurskataloger och de sammanställningar som vi fått av Polishögskolan, polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen. Dessutom har vi gått igenom officiella dokument, väsentliga utredningar etc. Utifrån det har vi kartlagt förekomsten av utbildningar med fokus på brottsförebyggande arbete.

Genomgång av kunskapsstödet från Brottsförebyggande rådet

För att undersöka Brås kunskapsstöd till polisen har vi gått igenom Brås publikationer från 1998 som kan vara av betydelse för polisens brottsförebyggande arbete. Rapporturvalet har baserats dels på uppgifter från Brå om relevanta rapporter, dels av egen sökning på Brås hemsida efter rapporter som behandlar polisens brottsförebyggande arbete. För förteckning av Brå-rapporter i urvalet, se bilaga 3. Rapporterna har vi sedan bedömt utifrån den avgränsning av brottsförebyggande arbete som görs i den här rapporten. Vi har framför allt fokuserat på förekomsten av effektutvärderingar och sammanställningar av internationell forskning och utvärdering om effektiva metoder. Detta eftersom riksdagens och regeringens intentioner är att polisens brottsförebyggande arbete ska baseras på kunskap om vilka åtgärder som har effekt.

Utöver genomgången av rapporter har vi även intervjuat företrädare för Brå. Frågor om Brås kunskapsstöd har även ställts i enkäter till polismyndigheterna samt i intervjuer med poliser och med företrädare för brottsförebyggande enheten vid Rikspolisstyrelsen. Vi har även intervjuat företrädare för kriminalpolitiska enheten vid Justitiedepartementet och gått igenom regeringsuppdragen till Brå mellan 2006 och 2010.

Referenspersoner

Vi har låtit några referenspersoner ta del av granskningens resultat genom läsning av rapportutkast och efterföljande diskussioner med projektgruppen. Det har varit forskare och praktiker med stor inblick i området. Vår avsikt med det har varit att utöver ordinarie faktagranskningsprocess säkra granskningens kvalitet ytterligare.

Bilaga 3. Förteckning över urval av Brå-rapporter

- Alm, Agnes (2009) *Utvärdering av Kronobergsmodellen. En polisiär arbetsmetod för att förebygga våld i offentlig miljö*. Brå-rapport 2009:5.
- Axbom, Susanne & Johansson Meinke, Marie (2009). *Förebyggande av våld i offentlig miljö. Slutrapport*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Baard, Patrik, Skinnari, Johanna, Korsell, Lars, Weding, Linda, Heber, Anita (1999) *Polisens möte med organiserad brottslighet. En undersökning om otillåten påverkan*. Brå-rapport 2009:7.
- Bennet, Trevor & Holloway, Katy (2008). *Grannsamverkans effekter på brottsligheten. En systematisk forskningsgenomgång*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Bennet, Trevor & Holloway, Katy (2008). *Effectiveness of Neighbourhood Watch In Reducing Crime*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Blixt, Madeleine (2003) *Kameraövervakning i brottsförebyggande syfte*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (Brå) 2003:11.
- Brottsförebyggande rådet (2006) *Minska bilbrott. Nationella åtgärder mot bilbrott. Slutredovisning av ett regeringsuppdrag*.
- Brottsförebyggande rådet (2006) *Redovisning av uppdraget att analysera vilka samarbets- och arbetsformer som skapar förutsättningar för goda resultat i lokalt brottsförebyggande arbete*.
- Brottsförebyggande rådet (2008) *Strategier mot fotbollsrelaterade ordningsstörningar. En kunskapssammanställning*. Rapport 2008:20.
- Brottsförebyggande rådet (2005) *Ett steg på väg: kartläggning av de lokala brottsförebyggande råden*. Brå-rapport 2005:15.
- Brottsförebyggande rådet (2003) *Polisens insatser mot narkotikabrottsligheten*. Brå-rapport 2003:12.
- Brottsförebyggande rådet (1999) *Svensk polis i förändring. En granskning av närpolisreformen*. Brå-rapport 1999:8.

- Brottsförebyggande rådet (2000) *Polisens organisation och verksamhet. En fortsatt granskning av närpolisreformen*. Brå-rapport 2000:4.
- Edlund, Monika, Westfelt, Lisa (2002) *Butiksstölder – problembild och åtgärder*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Ekström, Louise (2008) *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007*. Brå-rapport 2008:23.
- Elwér, Sofia (2005) *Brottsplats Kyrkan*. Brottsförebyggande rådet.
- Forsberg, Johan, Korsell, Lars (2005) *Illegal jakt på rovdjur. En förstudie*. Brottsförebyggande rådet.
- Friström, Mattias, Schoultz, Isabel, Åslund, Sandra, Korsell, Lars (2008) *Samverkan mot bidragsbedrägerier. Exemplet Västmanland och Skåne*. Brå-rapport 2008:6.
- Grevholm, Erik, Holmberg, Stina & Alm, Agnes (2010). The K-model – A Swedish Police Method to Reduce Youth Violence in Public Spaces. Magnitude of Implementation and Effects on Levels of Assault. *Policing – A Journal of Policy and Practice*. Oxford, England: Oxford University Press (<http://policing.oxfordjournals.org>).
- Hollari, Solveig (2006) *Redovisning av uppdraget att analysera vilka samarbets- och arbetsformer som skapar förutsättningar för goda resultat i lokalt brottsförebyggande arbete*. Brottsförebyggande rådet 2006-11-29.
- Idéskrift 1. *Bygga upp brottsförebyggande arbete. Lokalt brottsförebyggande arbete*. BRÅ-rapport 1999:5.
- Idéskrift 2. *Kartläggning, problemanalys & prioriteringar. Lokalt brottsförebyggande arbete*. Brå-rapport 1999:13.
- Idéskrift 3. *Brottsförebyggande åtgärder i praktiken*. Brå-rapport 2000:1
- Idéskrift 4. *Utvärdering & dokumentation*. BRÅ-rapport 2000:5.
- Idéskrift 5. *Brott på karta*. Brå-rapport 2000:14.
- Idéskrift 6. *Grannsamverkan*. Brå-rapport 2000:22.
- Idéskrift 7. *Brottsförebyggande arbete i skolan*. BRÅ-rapport 2001:9.
- Idéskrift 8. *LUPP - En lokal uppföljnings- & prognosprocedur i problemorienterat arbete mot brott*. Brå-rapport 2001:13.
- Idéskrift nr 9, *Att förebygga våld mot kvinnor i nära relationer*. Brå- Rapport 2002:8.

- Idéskrift 10. *Föräldrastöd i teori och praktik*. Brå-rapport 2003:6.
- Idéskrift 11. *Tio lokala brottsförebyggande råd*. Brå-rapport 2003:13.
- Idéskrift 12. *Brottsförebyggande arbete i praktiken*. Brå-rapport 2004:6.
- Idéskrift 13. *Klotterförebyggande åtgärder*. Brå-rapport 2005:1.
- Idéskrift 14. *Minska bilbrott i bostadsområden*. Brå-rapport 2005:2.
- Idéskrift 16. *Trygghetsvandringar*.
- Idéskrift 17. *Topplistor. Introduktion till Polisens gärningsmannainriktade strategier mot brott*
- Idéskrift 18. *Lokala åtgärder mot organiserad brottslighet*.
- Irlander, Åsa, Westfelt, Lars (2010) *Nationella trygghetsundersökningen 2009*. Brå-rapport 2010:2.
- Korsell, Lars, Hedlund, Göran, Elwér, Sofia, Vesterhav, Daniel, Heber, Anita (2006) *Cultural Heritage Crime - the Nordic Dimension*. Brå-rapport 2006:02.
- Korsell, Lars (2003) *Förebygga ekobrott, behov och metoder*. Brå-rapport 2003:01.
- Korsell, Lars (2005) *Methods to prevent economic crime*. Brå-rapport 2005:05.
- Korsell, Lars, Heber, Anita, Sund, Bill, Vesterhav, Daniel (2005) *Narkotikabrottslighetens organisationsmönster*. Brå-rapport 2005:11.
- Källman, Linda, Östergren, Majvor, Andersson, Jenny, Korsell, Lars (2007) *Brott under ytan*. Brå-rapport 2007:5.
- Lindahl, Emma (2009). *Kameraövervakning i Landskrona. En utvärdering*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Lindahl, Emma & Fredrik Mattsson (2003) *Brottsförebyggande insatser i utsatta områden*.
- Lindahl, Emma, Lindström, Peter, Svensson, Daniel (2004) *Effektiva polisiära åtgärder mot brott - en sammanställning av forskning och beprövad erfarenhet*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Lindström, Peter, Granath, Sven, Pauloff, Anna (2001) *Hur-var-närpolis. En granskning av närpolisreformen*. Brå-rapport 2001:5.
- Lindström, Peter, Pauloff, Anna, Svensson, Robert (1999) *Ungdomar, droger och Polisens insatser*. Brå-rapport 1999:1.

- Nelander, Kerstin (2009) *Tonåringars benägenhet att anmäla brott och deras förtroende för rättsväsendet*. Brå-rapport 2009:20.
- Schoultz, Isabel Mälarstig, Malin, Hulting, Madeleine, Vesterhav, Daniel, Korsell, Lars. (2009) *Polisens satsning mot organiserad brottslighet*. Brå-rapport 2009:19.
- Skinnari, Johanna, Weding, Linda, Korsell, Lars (2008) *Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen*. Brå-rapport 2008:8.
- Skinnari, Johanna, Korsell, Lars (2009) *Otillåten påverkan mot åklagare och domare*. Brå-rapport 2009:13.
- Törnqvist (Red.) (2002) *Bebyggelseinriktade åtgärder mot brott och otrygghet*.
- Vesterhav, Daniel, Forsman, Malin, Korsell, Lars (2008) *Tillgångsinriktad brottsbekämpning*. Brå-rapport 2008:10.
- Wallström, Karolin, Korsell, Lars, Andersson, Eva R (2009) *Motverka otillåten påverkan. En handbok för myndigheter om att förebygga trakasserier, hot, våld och korruption*. Brottsförebyggande rådet.
- Wallström, Karolin, Skinnari, Johanna, Korsell, Lars (2005) *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner*. Rapport 2005:18.
- Welsh, Brandon C, Farrington, David P (2007) *Kameraövervakning och brottsprevention. En systematisk forskningsgenomgång*. Brå-rapport 2007:29.
- Welsh, Brandon C, Farrington, David P (2008) *Förbättrad utomhusbelysning och brottsprevention*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Weisburd, David, Telep, Cody & Braga Anthony (2010). *Platsens betydelse för polisarbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Weisburd, David, Telep, Cody & Braga Anthony (2010). *The importance of place in policing*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Westfelt, Lars (2008) *Brottsoffers benägenhet att polisanmäla brott*. Brå-rapport 2008:12.

Bilaga 4. Rikspolisstyrelsens evidens- och erfarenhetsbaserade arbetsmetoder som anges i PUM-A

Rikspolisstyrelsens evidensbaserade arbetsmetoder

Intensifierad övervakning

Särskilt brottsfrekventa platser (hot spots) intensivövervakas (fokuserad synlig patrullering) under frekvent tid. Specifik plats och frekventa tider är centrala förutsättningar. Metoden kan exemplifieras på följande sätt; återkommande bilinbrott på parkering i samband med sport- eller nöjesevenemang eller våldsbrott invid krogar vid krogarnas stängningstid. Intensifierad övervakning ger effekt när den bedrivs på aktuell plats under aktuella tider.

STAD

STAD (Stockholm förebygger alkohol och droger) syftar till att minska alkoholrelaterat våld i krog- och restaurangmiljö. Metoden går ut på att utbilda krogpersonal i ansvarsfull alkoholservice och konflikthantering i kombination med tillsynsverksamhet. Arbetet sker genom samverkan mellan restaurangbransch, kommun och polis. Närmare beskrivning finns på www.fhi.se.

Vidta tidiga sanerings- och renoveringsåtgärder

Aktivera exempelvis fastighetsägare eller kommun att vidta sanerings- och renoveringsåtgärder i nära anslutning till att skadan uppkommit. Forskning visar att ett område utsatt för skadegörelse riskerar att generera ytterligare brott om inte skadorna repareras. Polisen kan utgöra en drivkraft i arbetet men kräver aktivitet från andra aktörer. Renoverings- och saneringsåtgärder ska vidtas tidigt i förhållande till att skadan uppstått, exempelvis att klotter saneras inom ett dygn. Metoden kan kombineras med intensifierad övervakning för att ge ytterligare effekt.

Kronobergsmodellen

Modellen bygger på ett aktivt och konsekvent agerande i att ingripa och förverka alkohol och att rapportera brott mot alkohollag och lokal ordningsföreskrift. Arbetet bedrivs både mot langare och mot innehav och förtäring på "gatunivå". Utöver detta vidtas ytterligare åtgärder: Att direkt ta kontakt med föräldrar till ungdomar som påträffas i samband med alkohol även om de själva inte bär på alkohol eller är berusade - det räcker med andra ord att den unge haft sällskap med någon som varit berusad eller burit på alkohol utan att ha uppnått föreskriven ålder. Att upprätta direktkontakt mellan Polisen och socialtjänstens ungdomsgrupp. Att erbjuda föräldrar vars ungdomar blivit stoppade av Polisen i samband med alkohol att, tillsammans med den unge, träffa representanter från Polisen, socialtjänsten och andra aktuella organisationer för att tillsammans diskutera alkoholkonsumtion och konsekvenser.

Särskild Polistaktik

Beslut om den särskilda polistaktiken (SPT) fattades av Rikspolisstyrelsen 2004 i syfte att utveckla Polisens förmåga att utifrån grundlagsskyddade fri- och rättigheter arbeta effektivt vid större händelser. Det polisiära förhållningssättet och metoderna bygger sedan 2007 på de forskningsbaserade, strategiska och konfliktreducerande principerna: kunskap och information, underlättande, kommunikation och differentiering som Polisen använder tillsammans med nationellt fastställda taktiska metoder (som ex. sektorpatrullering, tät bevakning m.m.).

Genom Rikspolisstyrelsens projekt "Kunskapsutveckling inom den särskilda polistaktiken" 2007 – april 2010 har svensk och internationell forskning och teoribildning tillförts den särskilda polistaktiken samt fältstudier genomförts av hur särskild polistaktik tillämpas.

Modern forskning däremot visar att oroligheter och våldsamheter i folksamlingar utvecklas som en konsekvens av konflikter mellan grupper och inom grupper. Interaktionen mellan polis och folksamling har därför stor betydelse för om ordning kan upprätthållas eller om oroligheter och våld eskalerar. Teorier om hur sociala identiteter uppstår i folksamlingar ligger till grund för de strategiska konfliktreducerande principerna.

Ansvarsfull alkoholserving

Metoden Ansvarsfull alkoholserving syftar till att minska våld och skador relaterade till alkoholkonsumtionen på restauranger, barer och nattklubbar och till att utveckla en restaurangkultur som motverkar servering till underåriga och överservering. Ansvarsfull alkoholserving ingår som en del i det arbetssätt som kommunen och Polisen kallar krog tillsyn.

Polisen, Länsstyrelsen och Kommunen utbildar krogpersonal i Ansvarsfull alkoholservering och Polisen tillsammans med kommunen genomför tillsyn av krogar för att följa upp att krogpersonalen serverar alkohol på ett ansvarsfullt sätt och att krogen i övrigt följer lagar, regler och har ordningsläget under kontroll. Krogtillsyn kan genomföras av kommunen tillsammans med andra myndigheter än Polisen, det kan genomföras av Polisen tillsammans med andra än kommunen och Polisen kan genomföra tillsyn tillsammans med kommunen. Polisen samverkar med aktörer från kommunen, krögare, serveringspersonal, räddningstjänsten och även andra myndigheter. Det som Polisen kallar "krogtillsyn" är en arbetsmetod som innefattar tillsyn av efterlevnaden av ansvarsfull alkoholservering och serveringstillståndsinnehavarens skyldigheter. Ansvarsfull alkoholservering utvärderades med avseende på dess effekt på våldsbrottsligheten (anmälda våldsbrott) i Stockholms stad. Utvärderingen visade att våldsbrotten minskat med 29 procent i försöksområdet (Stockholms City) i jämförelse med utvecklingen i kontrollområdet (Södermalm).

Rikspolisstyrelsens erfarenhetsbaserade arbetsmetoder

Fokus på frihetsberövande av livsstilskriminella

Verksamheten fokuseras på att frihetsberöva särskilt brottsaktiva personer. Bearbetad information, underrättelser, om de mest kriminellt aktiva individerna i ett område utgör underlag för arbetet. Informationen måste uppdateras kontinuerligt.

Insatser mot alkoholförtäring

Utgångspunkten i metoden är alkohollagen och lokal ordningsföreskrift angående förtäringsförbud. Metoden bygger på ett aktivt arbete i att upptäcka och rapportera brott mot dessa lagrum samt förverkande av alkohol. Syftet är att minska berusningsdrickandet för att på så vis minska vålds- och skadegörelsebrott. Kan användas både över tid och/eller samband med identifierade, typiska tillfällen, t.ex. Valborgshelgen, då många dricker alkohol.

Intensifierad övervakning i kombination med civil övervakning/ingripande

Metoden intensifierad övervakning kan kombineras med ett arbete med civil resurs eftersom det är rimligt med en längre och mer ihållande förebyggande effekt om civil polis gör ingripanden än om enbart polis i uniform agerar. Det man påverkar är upplevelsen av närvarande polisiär resurs, d.v.s. en ökning av den upplevda upptäcktsrisken. Denna effekt förlängs eftersom de

som ser det civila ingripandet, eller får reda på det, inte har samma kontroll över var Polisen är, vilka de är eller hur många de är. Lämpligt exempelvis vid intensifierad övervakning invid krogmiljö i syfte att minska risken för våldsbrott.

Bebyggelse

Att förebygga brott genom ombyggnationer av olika slag beroende på problemets orsaker. Exempelvis olika former av planteringar, belysning, byggnationer och liknande i syfte att försvåra ett brotts genomförande eller för att påverka upplevelsen av upptäcktsrisk.

Information

Att genom information påverka personer att vidta åtgärder för att minska risken att utsättas för brott. Exempelvis information till bilägare och villaägare om vilka preventiva åtgärder de bör vidta för att minska risken att drabbas av brott. Kan ske både allmänt och till grupper där en förhöjd risk för utsatthet identifierats.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?
- 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur
- 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder
- 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning

- 2009:26 Statens garantier i finanskrisen
- 2009:27 Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott.
Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning
- 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser
- 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd
- 2009:30 Omlokalisering av myndigheter
- 2009:31 Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning
- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål
- 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag
- 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess
- 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
- 2010:11 Enhetlig beskattning?
- 2010:12 Riksrevisorernas årliga rapport 2010
- 2010:13 Säkerheten i statens betalningar
- 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
- 2010:15 AB Svensk Exportkredit
- 2010:16 Underhåll av järnväg
- 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar.
En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
- 2010:18 Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
- 2010:19 Förberedelsearbetet i apoteksreformen
- 2010:20 Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
- 2010:21 Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
- 2010:22 Underhållsstödet – för barnens bästa?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se