

Återrapportering av regeringsuppdrag

Polisens strategiska brottsförebyggande arbete



Innehåll

INLEDNING	4	BILAGA 2: BRÅ:S FORSKNING OCH KUNSKAPSSPRIDNING	27
PROJEKTORGANISATION	5	BILAGA 3: BRÅ:S POLISRELEVANTA PUBLIKATIONER 2008–2011	30
BAKGRUND OCH BESKRIVNING AV POLISENS STRATEGISKA BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE	6	Publikationer om brottsförebyggande.....	30
Brå:s nuvarande kunskapsstöd.....	7	Brottsanalys med brottsförebyggande uppslag.....	30
Polisens befintliga kunskapsstöd.....	7	Utredning och lagföring.....	30
BRÅ:S OCH RPS NUVARANDE KUNSKAPSTÖD I DET BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETET	7	Analys om bland annat polisen.....	30
Stöd i form av kunskap om bra operativa arbetsmetoder.....	8	Pågående publikationer och projekt.....	31
PUM-A.....	8	Utbildningar och konferenser.....	31
POLISENS METODSTÖD	8	BILAGA 4: KARTLÄGGNING AV SAMVERKANS- ÖVERENSKOMMELSER	32
Fem steg i samverkansprocessen.....	9	Beskrivning av samverkansöverenskommelser 2010 och 2011.....	32
Allt fler samverkansöverenskommelser.....	9	Antalet överenskommelser har ökat.....	32
Störst fokus på ungdomar.....	9	En stor del förnyades under 2011.....	32
Konkreta åtgärder och planer på uppföljning.....	9	Utformningen av överenskommelserna har utvecklats.....	32
Utbildning och metodstöd.....	9	Brottsutvecklingen viktigast i kartläggningar.....	33
SAMVERKANSÖVERENSKOMMELSER OM BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE	9	Störst fokus på ungdomar.....	33
En fortsatt uppföljning av samverkansarbetet har inletts.....	10	De flesta överenskommelser innehåller konkreta åtgärder.....	34
FÖRSLAG PÅ HUR DET BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETET SKA UTVECKLAS	11	Uppföljning.....	35
Ett bättre kunskaps- och metodstöd från Brå.....	12	Referenser.....	35
Forskning- och utvecklingsverksamhet.....	12	BILAGA 5: SPRIDNING AV HANDBOK SAMVERKAN I LOKALT BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE	36
Tre utvärderingar av brottsförebyggande metoder.....	12	BILAGA 6: SAMMANSTÄLLNING AV ENKÄTSVAR	37
VILKA KUNSKAPSBEHOV FÖLJER AV FÖRSLAGEN?	12	Kunskapsstöd polisen efterfrågar från Brå.....	37
Bättre spridning av Brå:s forskning och kunskapsstöd.....	13	Resultat.....	37
BILAGA 1: BESKRIVNING AV POLISENS STRATEGISKA BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE OCH HUR DET KAN UTVECKLAS	14	BILAGA 7: MÖJLIGA FOU-PROJEKT KRING BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE	39
Sammanfattning.....	14		
Inledning.....	14		
Definitioner av brottsförebyggande arbete.....	17		
Mål och uppföljning.....	23		
Polisens Underrättelsemodell.....	23		

Inledning

Regeringen har i regleringsbrev för budgetåret 2011 gett Brottsförebyggande rådet (Brå) och Rikspolisstyrelsen (RPS) i uppdrag att beskriva polisens strategiska brottsförebyggande arbete och föreslå hur det kan utvecklas. I uppdraget ingår att analysera vilket kunskapsstöd som polisen behöver i det brottsförebyggande arbetet, bedöma polisens metodstöd samt se hur Brå kan möta dessa behov. Dessutom har Brå i samråd med RPS, inom ramen för ingångna samverkansöverenskommelser mellan polismyndigheter och kommuner, stimulerat och påbörjat utvärderingar av lokala brottsförebyggande projekt som bedöms vara särskilt intressanta.

I arbetet har Brå och RPS också beaktat de synpunkter på det brottsförebyggande arbetet och kunskapsstödet till detta som Riksrevisionen lämnat i rapporten *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?* (RiR 2010:23)

Särskild vikt har lagts vid betänkandets kritik av att polisens definition av brottsförebyggande arbete är alltför vid och diffus, varför en ny definition av polisens brottsförebyggande

arbete har utarbetats. Syftet med den nya definitionen är att den tydligt ska avgränsa den brottsförebyggande verksamheten från polisens övriga arbetsuppgifter. Den ska också vara operativt användbar, kunna försvaras teoretiskt samt ge goda förutsättningar för att kunna mäta och bedöma resultatet av arbetet.

I polislagen (1984:387) anges att polisen ska samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisens arbete. Inom det brottsförebyggande arbetet är samverkan särskilt viktig för att skapa en helhetsbild av de lokala problemen och deras orsaker och för att få till stånd effektiva brottsförebyggande insatser. Mot denna bakgrund har Brå och RPS kartlagt och analyserat de lokala samverkansöverenskommelserna mellan polisen och kommunerna i syfte att se hur det arbetet har utvecklats. En sammanfattning av resultatet ges i rapporten, och en längre redovisning återfinns i bilaga 4.

Projektorganisation

För att genomföra regeringsuppdraget tillsattes en styrgrupp bestående av företrädare för Brå och RPS. Då delar av uppdraget även berörde kommunernas verksamhet bjöds Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) in i styrgruppen. Styrgruppen tillsatte en kansli grupp vars uppgift var att förse styrgruppen med underlag för beslut och att genomföra de beslut som togs i styrgruppen. Kansli gruppen ansvarade även för det löpande arbetet och för kontakter med arbetsgrupper.

Vid ett inledande styrgruppsmöte mellan Brå och RPS delades uppdraget i följande deluppdrag:

- beskriva polisens strategiska brottsförebyggande arbete
- föreslå hur polisens strategiska brottsförebyggande arbete kan utvecklas
- analysera vilket kunskapsstöd polisen behöver i det brottsförebyggande arbetet

- bedöma polisens metodstöd
- stimulera lokalt brottsförebyggande arbete inom ramen för ingångna samverkansöverenskommelser mellan polismyndigheter och kommuner
- starta utvärderingar av särskilt intressanta lokala brottsförebyggande projekt, som bedrivs inom ramen för samverkansöverenskommelser mellan polismyndigheter och kommuner.

Som nämnts tidigare har Brå och RPS även valt att se över den befintliga definitionen av polisens brottsförebyggande arbete och hur den skulle kunna utformas för att vara operativt användbar, kunna försvaras teoretiskt samt ge goda förutsättningar för att kunna mäta och bedöma resultatet av arbetet.

Bakgrund och beskrivning av Polisens strategiska brottsförebyggande arbete

En del av uppdraget har varit att beskriva polisens strategiska brottsförebyggande arbete. Därför har vi gjort en tillbakablick på hur arbetet har tolkats, beskrivits och uppfattats under de senaste 20 åren. En redovisning av detta återfinns i bilaga 1 *Beskrivning av polisens strategiska brottsförebyggande arbete och hur det kan utvecklas*. Nedan följer en kort sammanfattning.

Utvecklingen av polisens brottsförebyggande arbete kan delas in i tre tidsperioder som präglades av

1. specialistfunktioner
2. problemorienterat polisarbete (POP)
3. underrättelselett polisarbete (PUM).

Den första perioden sträcker sig fram till mitten av 1990-talet och präglades av en socialt inriktad verksamhet, med fokus på barn och ungdomar, utförd av någon eller några få poliser i varje polismyndighet. De konkreta brottsförebyggande åtgärderna var främst så kallade situationella, till exempel förstärkning av lås och larm.

Under den andra tidsperioden, cirka 1995–2005, introdu-

cerades det problemorienterade polisarbetet (POP), och det brottsförebyggande arbetet breddades väsentligt. Generellt inriktades arbetet på att eliminera eller minska brottsrelaterade problem. I och med det problemorienterade polisarbetets införande kom också det traditionella gärningsmannaperspektivet att kompletteras med ett mer uttalat situationellt (miljörelaterat) perspektiv. Samtidigt med detta genomfördes också närpolisreformen, som i första hand handlade om förändrad organisation. Avsikten var att underlätta för det problemorienterade arbetssättet att slå igenom inom polisverksamheten.

År 2005 introducerades polisens underrättelsemodell (PUM). Syftet var att förbättra styrningen av polisarbetet och förbättra kunskapsstödet i allt polisarbete, inte bara det brottsförebyggande.

PUM, som teoretiskt har stora likheter med problemorienterat polisarbete, innebar i praktiken att begreppet brottsförebyggande tonades ner i styrdokument och att det rent brottsförebyggande arbetet fick en mindre framträdande roll.

Sammantaget visar detta på ett behov av att tydliggöra vad polisens strategiska brottsförebyggande arbete är och hur det brottsförebyggande arbetet ska bedrivas.

Brå:s och RPS nuvarande kunskapsstöd i det brottsförebyggande arbetet

En viktig förutsättning för att lyckas med det brottsförebyggande arbetet är att det finns ett bra kunskapsstöd. I detta avsnitt redovisas kort hur kunskapsstödet från Brå och RPS ser ut i dag. I redovisningen ingår även det metodstöd som polisen har tillgång till.

Brå:s nuvarande kunskapsstöd

Brå tar fram och sprider kunskap på det kriminalpolitiska området. De kärnverksamheter Brå arbetar med är att bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet för kunskapsutveckling, att sammanställa, publicera och utveckla Sveriges officiella kriminalstatistik och annan statistik samt att ge kvalificerat stöd till lokalt brottsförebyggande arbete. För mer detaljerad beskrivning av Brå:s forskning och kunskapsspridning, se bilaga 2.

Den kunskap som Brå samlar in omfattar såväl nationella företeelser som internationella erfarenheter. Myndighetens produktion av kunskap, fakta och statistik är omfattande. Ambitionen är att Brå:s produkter ska vara lättillgängliga och användbara för målgrupperna.

I Riksrevisionens genomgång angavs att Brå i alltför liten omfattning tagit fram kunskapsstöd till polisen rörande brottsförebyggande arbete och att antalet effektutvärderingar var för få. Det stämmer att antalet effektutvärderingar i abso-

luta tal har varit få – inte bara i Sverige utan i hela Europa. Det är mot denna bakgrund som Brå under år 2012 kommer att inleda flera utvärderingar av polisens brottsförebyggande arbete, se s. 12.

Däremot har det övriga kunskapsstödet till polisens brottsförebyggande arbete varit relativt omfattande. Brå har inventerat vilka av de publikationer som tagits fram under de senaste fyra åren som kan utgöra ett kunskapsstöd till polisen i deras brottsförebyggande arbete. Genomgången resulterade i 39 publikationer¹. De har antingen fokus direkt på polisens arbete, i form av kartläggningar, handböcker eller utvärderingar, eller tar upp polisens arbete i samband med analyser av olika typer av brott.

Polisens befintliga kunskapsstöd

Förutom att polisen har tillgång till Brå:s olika rapporter och skrifter, finns det i dag även en intern funktion för kunskapsstöd inom RPS i form av den under året inrättade utvärderingsfunktionen vid Verksledningskansliet. Utvärderingsfunktionen har i uppdrag att genomföra kvalificerade uppföljningar och utvärderingar av särskilt intressant polisarbete som sedan redovisas i utvärderingsfunktionens rapportserie.

¹ Brå:s polisrelevanta publikationer 2008–2011 (Bilaga 3).

Polisens metodstöd

I regeringens uppdrag ingår att RPS och Brå ska bedöma polisens metodstöd. Metodstöd är ett vitt begrepp som kan tolkas på olika sätt. De två typer av metodstöd som tas upp här är dels tillgången till beskrivningar av bra brottsförebyggande arbetssätt vid olika typer av brottsproblem, dels tillgången till välfungerande dokumentationssystem i det brottsförebyggande arbetet.

Stöd i form av kunskap om bra operativa arbetsmetoder

En central form av ”metodstöd” är lättillgänglig kunskap om vilka arbetsmetoder som fungerar för att förebygga olika typer av brott. Under 2011 gjorde RPS en sammanställning av operativa arbetsmetoder som finns dokumenterade inom polisen. Sammanställningen visar hur arbetsmetoderna benämnts, var de använts, i vilket syfte och vem som dokumenterat. I några fall beskrivs tillvägagångssättet. Sammanlagt har cirka 100 arbetsmetoder identifierats. Metoderna har delats in i kategorier, exempelvis arbetsmetoder med syfte att förebygga ungdomskriminalitet, situationella förhållanden, livsstilskriminella, upprepad utsatthet, grov eller organiserad brottslighet, men också sådana som förväntas öka synligheten och tryggheten. Att så många olika arbetsinsatser dokumenterats som metoder kan framstå som positivt; det tyder på att polisen har en uppsjö alternativ att tillämpa och följa upp. I praktiken illustrerar dock listan en rad problem. Det är en mångfald utan systematik som är svår att tränga in i och hämta kunskap från. Därtill kommer att många av metoderna

är alltför knapphändigt beskrivna för att man ska förstå vad de innebär i praktiken. Insatserna är sällan så konkreta och avgränsade att man kan tala om en metod. Det framgår inte heller vilka metoder som är direkt brottsförebyggande. Slutligen framgår det inte om metoden är vetenskapligt utvärderad eller inte.

En slutsats är alltså att det inom polisen i dag kan finnas många operativa arbetsmetoder som kan prövas och utvärderas, men att de inte går att hitta i den dokumentation som finns i PUM-A.

PUM-A

Dokumentationssystemet PUM-A infördes 2005 i samband med införandet av lednings- och styrningsmodellen PUM. PUM-A infördes utan att vara fullt utvecklat, vilket var ett medvetet val. Polisen ansåg det vara viktigare att ha tillgång till ett stödsystem som var under utveckling än att behöva vänta på ett fullt utvecklat system. PUM-A har sedan dess förbättrats, och det pågår fortfarande olika utvecklingsetaper². Utvecklingsarbetet har skett parallellt med utvecklingen av själva lednings- och styrningsmodellen PUM. RPS kan dock konstatera att arbetet måste påskyndas. Systemet måste bli mer användarvänligt och bättre anpassas till de olika verksamheternas behov.

Mot bakgrund av ovan redovisade problem bör det också utformas nationella riktlinjer för hur polisen ska dokumentera sina arbetsmetoder.

² Vilket också påpekats i en genomlysning som Försvarets Forskningsinstitut genomförde 2011 på uppdrag av RPS.

Samverkansöverenskommelser om brottsförebyggande arbete

En viktig del i polisens strategiska brottsförebyggande arbete är samverkan med kommunerna. Denna samverkan har i dag börjat formaliseras och struktureras genom så kallade samverkansöverenskommelser, i syfte att skapa förutsättningar för ett mer effektivt lokalt brottsförebyggande arbete. Arbetet med samverkanöverenskommelserna tog sin början 2008 då RPS gav ut en *Nationell handlingsplan för samverkan mellan polis och kommun*³. Bakgrunden till detta initiativ var bland annat att man ville betona vikten av en lokalt förankrad polis.

Samverkansöverenskommelserna har kartlagts och analyserats inom ramen för Brå:s och RPS uppdrag. En närmare beskrivning av kartläggningen återfinns i bilaga 4. Den bild som framträder är positiv. Allt fler överenskommelser tecknas, och arbetet med att utforma samverkan har i ökad utsträckning följt den samverkansprocess som RPS och Brå rekommenderar (se nedan).

Fem steg i samverkansprocessen

Samma år som RPS nationella handlingsplan gavs ut började Brå, RPS och SKL följa samverkan i fyra kommuner och polismyndigheter som arbetade i enlighet med handlingsplanen. Syftet var att identifiera och konkretisera samverkansprocessens delmoment. Arbetet resulterade i handboken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* som publicerades i januari 2011⁴.

Enligt RPS handlingsplan och handboken bör samverkan mellan polis och kommun byggas upp kring fem steg. Utöver det första steget, att samverka, är stegen i princip desamma som de steg som utgör basen i ett problemorienterat polisarbete.

De fem stegen är att

1. initiera samverkan och enas om att den ska genomföras
2. kartlägga de lokala problemen
3. enas om en gemensam problembild och planera för relevanta åtgärder
4. genomföra åtgärder
5. följa upp samverkan.

Allt fler samverkansöverenskommelser

Antalet samverkansöverenskommelser har gradvis ökat sedan 2008. År 2011 fanns överenskommelser i nästan 90 procent av landets kommuner⁵. I hälften av överenskommelserna redovisades samtliga fem steg som enligt Brå och RPS bör ingå i

³ PoA-480-5788/06.

⁴ Sedan publiceringen har cirka 2 700 exemplar av boken sänts ut till landets polismyndigheter, kommuner och lokala brottsförebyggande råd och sålts i närmare 700 exemplar. Brå, RPS och SKL har gemensamt och enskilt genomfört flera föreläsningar, seminarier och utställningar för berörda målgrupper. (Se bilaga 5, Spridning av handboken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*.)

⁵ År 2011 fanns samverkansöverenskommelser i alla 21 län och i 251 av totalt 290 kommuner.

arbetet med att bygga upp en samverkansöverenskommelse.

Många av överenskommelserna bygger på en lokal kartläggning av brottsproblemen i kommunen. De bygger vanligen på statistik över anmälda brott. I två tredjedelar av samverkansöverenskommelserna har man också använt sig av en trygghetsmätning. Även drogvaneundersökningar bland skolelever förekommer.

Störst fokus på ungdomar

Ungdomar och ungdomsbrott är de områden som oftast är prioriterade i samverkansöverenskommelserna. Därefter följer alkohol och narkotika, trafik, trygghet och skadegörelse.

Konkreta åtgärder och planer på uppföljning

I drygt två tredjedelar av överenskommelserna redovisas konkreta åtgärder som ska vidtas inom ramen för överenskommelsen. Det kan till exempel handla om att undvika överserivering på krogar och begränsa tillgängligheten på alkohol hos ungdomar, att fånga upp ungdomar i riskzon samt att öka den polisiära synligheten på strategiska platser.

I åtta av tio överenskommelser finns också planer på uppföljning av insatserna.

Utbildning och metodstöd

I syfte pröva och utforma en nationell utbildning om samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete mellan kommun och polis genomförde Brå, RPS och SKL under 2011 en pilotutbildning tillsammans med polisutbildningen vid Umeå universitet. Utbildningen var avsedd för ledning och operativ personal, och sammanlagt 13 kommuner och nio polismyndigheter deltog. Undervisningen tog sitt avstamp i handboken om samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete.

Utbildningen hade två huvudsakliga fokusområden: samverkansprocessen och planeringen av ett brottsförebyggande arbete. Målet var att deltagarna skulle få en förståelse för de olika stegen, kartläggning, analys och uppföljning i samverkansprocessen och strukturerat kunna planera och utforma ett brottsförebyggande arbete som vid utbildningens slut formulerats i en samverkansöverenskommelse. Erfarenheterna från pilotutbildningen är goda både bland deltagare och bland föreläsare.

Brå kommer på olika sätt att fortsätta sina utbildningsinsatser och sitt metodstöd avseende den brottspreventiva processen. Det innebär bland annat att boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* kommer att spridas även fortsättningsvis. Från och med 2012 kommer också Brå:s ekonomiska stöd att vara än mer ämnesfokuserat och strategiskt för att säkra kunskapsuppbyggnad och spridning av brottsförebyggande arbete. Som en del av denna satsning kommer samtliga lokala aktörer som avser söka ekonomiskt stöd att erbjudas metodutbildning.

Den slutsats som dragits av Brå, RPS och SKL är att det finns ett behov av att fortsätta med utbildningar av detta slag.

Utbildningar bör ges till de lokala aktörerna både när det brottsförebyggande samarbetet inleds, för att få till stånd en bra gemensam struktur för det brottsförebyggande arbetet och som ett återkommande inslag för att möta problem och motverka att arbetet dör ut.

En fortsatt uppföljning av samverkansarbetet har inletts

Brå fortsätter att följa och stödja utvecklingen i samverkansarbetet mellan polis, kommun och andra aktörer. Det kommer att ske på flera olika sätt. En enkät till samtliga kommuner och

polismyndigheter kommer att skickas ut i början av 2012 med frågor om hur arbetet med samverkansöverenskommelser fungerar. Brå kommer också under våren 2012 att följa ett par av de kommuner som ingått i en utbildning om samverkan och hur man skapar en hållbar samverkansöverenskommelse. Detta för att undersöka vilka eventuella problem som uppstår när utbildningen ska omvandlas i praktiskt arbete.

Polisen har en pågående inspektion av polisens arbete med samverkansöverenskommelser som redovisas under våren 2012.

Förslag på hur det brottsförebyggande arbetet ska utvecklas

Med utgångspunkt i den problemanalys som gjorts inom ramen för uppdraget⁶ redovisas slutsatser som kommer att utgöra en viktig grund för ett kontinuerligt förändringsarbete. Mot bakgrund av den sannolikt förestående omorganiseringen av Polisen gör Rikspolisstyrelsen den bedömningen att förändringsarbetet bör ske i etapper och med beaktande av andra förändrings- och införandearbeten. Slutsatserna är följande:

- Det är viktigt att planeringen, genomförandet och uppföljningen av Polisens brottsförebyggande arbete förbättras i närtid. Det problemorienterade perspektivet behöver med andra ord förstärkas. I avvaktan på ett mer genomgripande förändringsarbete avseende Polisens brottsförebyggande arbete, bedöms utvecklingsarbetet kunna bedrivas i första hand inom ramen för den reformering av Polisens underrättelsemodell (PUM) som nu pågår.
- Det är väsentligt att det tas fram metoder för att kunna redovisa resultatet av det brottsförebyggande arbetet.

Med anledning därav bör ett utvecklingsarbete avseende sådana metoder inledas snarast. Hur prestationer ska förstås och användas för att resultatet ska kunna redovisas behöver förtydligas och förklaras.

- Det är önskvärt att Rikspolisstyrelsen förstärker möjligheterna att kontinuerligt bedöma och stödja polismyndigheterna i deras arbete med att analysera brottsrelaterade problem, utarbeta relevanta brottsförebyggande aktiviteter och följa upp dessa.
- För att generellt höja kompetensen inom svensk polis ska grund- och ledarskapsutbildningarna inom Polisen kompletteras med en ökad kunskap om brottslighetens orsaker, brottsförebyggande verksamhet och brottsprevention.
- Införandet bör kompletteras med ett pilotprojekt vid en polismyndighet, i syfte att stärka och förbättra planeringen, genomförandet och uppföljningen av det brottsförebyggande arbetet. Pilotprojektet ska utvärderas.

⁶ Se bilaga 1. Beskrivning av Polisens strategiska brottsförebyggande arbete och hur det kan utvecklas.

Vilka kunskapsbehov följer av förslagen?

En grundförutsättning för att ett nytt synsätt för brottsförebyggande verksamhet ska få genomslag inom hela polisorganisationen är att all personal får behovsanpassad kunskap och utbildning. Mot denna bakgrund har båda myndigheterna inom ramen för projektet identifierat de centrala kunskapsområdena i den fortsatta utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet.

De kunskapsområden som identifierats av RPS, och som Brå ställer sig bakom, är följande:

- kunskap om brottslighetens orsaker och teorier som förklaring,
- probleminventering, kartläggning och analys,
- brottsförebyggande metoder,
- uppföljning och utvärdering,
- taktisk ledning i brottsförebyggande arbete och
- samverkan.

Brå:s egen inventering av frågan bygger bland annat på en enkät till samtliga polismyndigheter och sex närpolisstationer. Resultatet visar att den kunskap som polisen efterfrågar i stor utsträckning överensstämmer med det behov av kunskap som RPS identifierat, se bilaga 6.

RPS och Brå ser det som viktigt att alla anställda får en grundläggande förståelse för det brottsförebyggande arbetet, medan vissa personalgrupper behöver olika grad av fördjupningskunskaper inom ett antal olika kunskapsområden.

RPS har identifierat åtta olika målgrupper inom polisen som alla på olika sätt kommer att behöva mer kunskap i det brottsförebyggande arbetet. Dessa målgrupper är strategiska chefer, operativa chefer, första linjens chefer, specialister på brottsförebyggande arbete, personal vid kriminalunderrättelsetjänsten, personal med prioriteringsansvar vid kommunikationscentralerna (KC), yttre polispersonal och övriga polisanställda. Avsikten är att även kategorisera personalen vid RPS utifrån vilket utbildningsbehov de har vad avser brottsförebyggande arbete. Utbildningen i de olika ämnesområdena behöver sedan nivåanpassas till behoven i de ovan nämnda målgrupperna och deras uppdrag och vara av grundläggande karaktär för alla, mer fördjupande för några och av specialistkaraktär för vissa.

Ett bättre kunskaps- och metodstöd från Brå

Frågan om hur Brå bäst kan möta polisens behov av kunskaps- och metodstöd har analyserats, dels utifrån de kunskapsområden som RPS och Brå har identifierat, dels utifrån den problemanalys som gjorts.

Inom de sex kunskapsområdena förmedlas en del av kunskapen bäst av polisen själv, till exempel om ”taktisk ledning i det brottsförebyggande arbetet”. På vissa områden kan det emellertid vara motiverat med renodlad undervisning med hjälp av experter, till exempel kriminologer vid universite-

ten som har undervisning som uppdrag. Det gäller särskilt området brottslighetens orsaker och teorier som förklaring, även om en del FoU-rapporter från Brå som till exempel *Brottsutvecklingen* till viss del berör orsaker och teorier. Det finns också institutioner vid olika universitet som har kurser om utvärdering.

När det gäller punkterna ”probleminventering, kartläggning och analys”, ”brottsförebyggande metoder”, ”uppföljning och utvärdering” och ”samverkan” kan man dock säga att det i stor utsträckning saknas vetenskaplig kunskap som kan ge tydliga och enkla svar på det som polisen behöver veta för sitt arbete. För att polisen ska kunna få efterfrågad kunskap på dessa områden behövs mer forsknings- och utvecklingsverksamhet, där polisen själv är med och skapar den kunskapen. I det sammanhanget har Brå en viktig roll att spela. Brå kan därför tillsammans med polisen:

1. utveckla metoder för att på ett bra sätt identifiera och kartlägga brottsproblem
2. utveckla metoder för att förebygga dessa problem
3. följa upp och utvärdera brottsförebyggande metoder
4. sprida resultaten
5. utveckla uppföljnings- och utvärderingsmetoderna.

Forskning- och utvecklingsverksamhet

Brå och RPS anser att Brå kan utveckla sin FoU-verksamhet så att den i större utsträckning än i dag kan vara ett stöd i polisens brottsförebyggande arbete. Brå har inom ramen för arbetet med uppdraget gjort en förteckning över några möjliga FoU-projekt utifrån den problemanalys som gjorts, se bilaga 7. Som exempel kan nämnas studier av arbetet med att implementera den nya definitionen av brottsförebyggande arbete, hjälp till polisen att sortera fram vilka insatser som är av den karaktären att de kan kallas en brottsförebyggande metod och därmed bli föremål för effektutvärderingar, hjälp att utveckla bättre uppföljningsmått än den anmälda brottsligheten samt löpande omvärldsbevakning av brottsförebyggande aktiviteter, nationellt och internationellt, som underlag till polisen i deras strategiska planering av insatser.

Tre utvärderingar av brottsförebyggande metoder

I uppdraget anges att Brå, efter samråd med RPS, får stimulera och utvärdera lokala brottsförebyggande projekt, som bedrivs inom ramen för ingångna samverkansöverenskommelser mellan polismyndigheter och kommuner och som bedöms vara särskilt intressanta. Mot bakgrund av detta har Brå startat tre utvärderingar. Projekten har valts ut i samråd med RPS och berörda polismyndigheter.

Projektet genomförs tillsammans med polismyndigheterna i Stockholm, Västra Götaland och Södermanland, och de omfattar gaturån i Stockholm, bostadsinbrott i Göteborg och misshandel på allmän plats i Eskilstuna. Underlaget för

studierna är ett antal Hot spots-analyser som Brå genomfört i en särskild studie⁷.

Med utgångspunkt i internationell forskning om problemorienterat polisarbete och i samråd med referensgrupper från respektive polismyndighet, tar polisen med stöd av Brå fram lämpliga insatser mot respektive brottstyp i de olika städerna.

Insatserna implementeras av respektive polismyndighet och genomförs under ett år. Brå utvärderar såväl genomförandet som mätbara effekter av insatserna. Implementeringen av insatserna i tre de projekten inleds i månadsskiftet mars/april 2012 och utvärderingen beräknas vara klar vid halvårsskiftet 2013.

Bättre spridning av Brå:s forskning och kunskapsstöd

Det är inte bara viktigt att Brå kan ta fram anpassad kunskap som kan vara ett stöd i det praktiska polisarbetet, utan även att kunskapen verkligen når fram. För det krävs ökade insatser från både polisens och Brå:s sida. Kommunikationen mellan Brå och Polisen måste förbättras både när det gäller att identifiera målgrupperna för olika typer av produkter och det optimala sättet att nå ut till dem. Ett arbete med detta syfte har inletts, bland annat genom en pågående kartläggning som görs av Brå kring olika målgrupper inom polisen och hur de utnyttjar Brå:s produkter i dag.

För att produkterna ska nå ut och fylla en funktion måste de också uppfattas som ”matnyttiga” både av poliser i beslutsfattande ställningar och för de som praktiskt arbetar med frågorna. Detta är Brå:s ambition redan i dag, och kommer att förbättras ytterligare. Det är också viktigt att produkten presenteras i en form som är tydlig och lättillgänglig. För detta syfte kommer Brå att se över möjligheten att, i samråd med polisen, utveckla mer av populärversioner av längre rapporter, tydligare och mer praktiskt användbara sammanfattningar samt handböcker av rapporter som rör polisens brottsförebyggande arbete.

Under 2012 blir Brå:s nya webbplats klar, vilket kommer att göra redan befintligt Bråmaterial som är av särskilt intresse för polisen mer lättillgängligt. Brottsförebyggande metoder kommer att vara lättare att hitta och sorterade på brottskategori. Brå och RPS kommer också att under 2012 inleda ett tätare samarbete om spridningsfrågorna⁸. Samarbetet kommer främst att röra polisens intranät, Intrapolis, och hur denna kanal bäst kan användas för att sprida kunskap om det brottsförebyggande arbetet. Syftet är både att öka spridningen inom polisen av rapporter och annat material från Brå och att mer generellt via Intrapolis öka kunskapen om vad brottsförebyggande arbete är.

⁷ Brå-rapport 2011:17.

⁸ Brå:s samarbetepartner på RPS i dessa frågor kommer att vara kommunikationsavdelningen samt kommunikationssektionen på enheten för information och ärendehantering.

Bilaga 1: Beskrivning av polisens strategiska brottsförebyggande arbete och hur det kan utvecklas

Sammanfattning

Regeringen har i regleringsbrevet för år 2010 givit Rikspolisstyrelsen och Brottsförebyggande rådet i uppdrag att beskriva Polisens strategiska brottsförebyggande arbete och föreslå hur det kan utvecklas. Detta uppdrag har sedan delats upp i fem deluppdrag varav denna rapport utgör redovisningen av ett av dem ”*Beskrivning av polisens strategiska brottsförebyggande arbete och förslag på hur det kan utvecklas*”. Arbetsgruppens huvudfokus har varit att utarbeta en definition av Polisens brottsförebyggande arbete som tydligt avgränsar den verksamheten gentemot Polisens övriga arbetsuppgifter. Ambitionen har varit att definitionen ska vara operativt användbar, kunna försvaras teoretiskt samt ge goda förutsättningar för att kunna mäta och bedöma resultatet av arbetet. Rapporten har utöver att behandla uppdragets frågeställningar diskuterat utvecklingsfrågor ur ett vidare perspektiv.

Polisens brottsförebyggande arbete föreslås fortsättningsvis få en ny avgränsning och utgå från följande definition: *Polisens brottsförebyggande arbete är sådana aktiviteter som polisen genomför eller aktivt deltar i med det primära syftet att förhindra att brott begås.*

Med utgångspunkt från den föreslagna definitionen rekommenderar arbetsgruppen att Polisen den närmaste tiden i huvudsak bör koncentrera sig på att utveckla, målsätta, bedriva och följa upp/utvärdera det brottsförebyggande arbetet utifrån produktion och process. Samtidigt bör ett arbete påbörjas för att skapa förutsättningar för att på sikt vetenskapligt kunna bedöma effekterna av verksamheten.

Följande slutsatser kommer fortsättningsvis att utgöra en viktig grund för ett kontinuerligt förändringsarbete inom området. Mot bakgrund av den sannolikt förestående omorganisationen av Polisen gör Rikspolisstyrelsen bedömningen att rapportens förtydliganden av utvecklingsbehoven, inklusive en omfattande implementeringsfas, bör ske i etapper och med beaktande av andra förändrings- och införandearbeten.

- Det är viktigt att planeringen, genomförandet och uppföljningen av Polisens brottsförebyggande arbete förbättras i närtid. Det problemorienterade perspektivet behöver med andra ord förstärkas. I avvaktan på ett mer genomgripande förändringsarbete avseende Polisens brottsförebyggande arbete, bedöms utvecklingsarbetet kunna bedrivas i första hand inom ramen för den reformering av Polisens underrättelsemodell (PUM) som nu pågår.
- Det är väsentligt att det tas fram metoder för att kunna redovisa resultatet av det brottsförebyggande arbetet. Med anledning därav bör ett utvecklingsarbete avseende sådana metoder inledas snarast. Hur prestationer ska förstås och

användas för att resultatet ska kunna redovisas behöver förtydligas och förklaras.

- Det är önskvärt att Rikspolisstyrelsen förstärker möjligheterna att kontinuerligt bedöma och stödja polismyndigheterna i deras arbete med att analysera brottsrelaterade problem, utarbeta relevanta brottsförebyggande aktiviteter och följa upp dessa.
- För att generellt höja kompetensen inom svensk polis ska grund- och ledarskapsutbildningarna inom Polisen kompletteras med en ökad kunskap om brottslighetens orsaker, brottsförebyggande verksamhet och brottsprevention.
- Införandet bör kompletteras med ett pilotprojekt vid en polismyndighet, i syfte att stärka och förbättra planeringen, genomförandet och uppföljningen av det brottsförebyggande arbetet. Pilotprojektet ska utvärderas.

Inledning

Reportens disposition

Rapporten inleds med att beskriva uppdraget och därefter bakgrunden till detsamma vilket följs av ett försök att avgränsa begreppet *strategiskt brottsförebyggande arbete*. Därefter ges en kort historisk tillbakablick på hur polisens brottsförebyggande arbete har utvecklats sedan 1990-talet och fram till idag.

Efter historiken presenteras fjorton (14) påståenden med åtföljande kommentarer under huvudrubrikerna: *definition av brottsförebyggande arbete, mål och uppföljning och polisens underrättelsemodell*. Dessa påståenden kan ses som arbetsgruppens sammanfattade lägesbeskrivning över den nuvarande situationen avseende polisens brottsförebyggande arbete. Rapporten avslutas med kapitel som behandlar implementeringen av polisens framtida brottsförebyggande arbete.

Uppdraget

Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 2011 givit Brå och RPS i uppdrag att gemensamt beskriva polisens strategiska brottsförebyggande arbete och ange hur det kan utvecklas. I uppdraget ingår att analysera vilket kunskapsstöd som polisen behöver i det brottsförebyggande arbetet och bedöma polisens metodstöd. Inom ramen för ingångna samverkansöverenskommelser mellan polismyndigheter och kommuner får Brå, efter samråd med Rikspolisstyrelsen, stimulera och utvärdera lokala brottsförebyggande projekt som bedöms vara särskilt intressanta.

Detta regeringsuppdrag har Brå och RPS delat in i fem

deluppdrag varav denna rapport utgör redovisningen av ett av dem.

Denna arbetsgrupps¹ uppdrag var att beskriva polisens strategiska brottsförebyggande arbete och ange hur det kan utvecklas. Som underlag för arbetet har en rapport beställts av professor Per-Olof Wikström, Universitetet i Cambridge. Rapporten ska fungera som ett underlag för arbetet och ge en grundläggande förståelse för begreppet brottsförebyggande arbete.

Arbetsgruppens rapport ska beskriva och analysera begreppet brottsförebyggande arbete, med utgångspunkt från teoretiska definitioner och med inriktning på dem som är relevanta för polisarbete. Särskilt ska svensk polis nu gällande definition analyseras. Arbetsgruppen ska dessutom formulera en strategi för att ”göra verkstad” av en begreppsdefinition, dvs. hur man ska tänka och agera för att använda ett teoretiskt begrepp i ett praktiskt arbete.

Bakgrund

Riksrevisionen har i rapporten RiR 2010:23 konstaterat att det finns en stor förbättringspotential inom polisens brottsförebyggande arbete. Man menar bl.a. att det inom polisen finns en otydlighet och oenighet om vad brottsförebyggande arbete är och att det därför är svårt att avgöra vilka av polisens aktiviteter som är brottsförebyggande, om polisen ökat sina brottsförebyggande insatser eller om polisen blivit bättre på att förebygga brott.

Arbetets gång

Rapporten är författad av polismästare Roland Svensson och kommissarie Marie Johansson Meinke men bygger på de diskussioner och mailkonversationer som förevarit inom arbetsgruppen under ca tre månader. Gruppen har varit samlad vid två tillfällen för heldagssammanträden. Dessutom har ett flertal versioner av denna rapport med åtföljande frågeställningar skickats ut till arbetsgruppen för synpunkter.

Arbetsgruppen har utöver att behandla uppdragets frågeställningar diskuterat utvecklingsfrågor ur ett vidare perspektiv. Bland annat har behovet av en framtida implementering av Polisens nya inriktning för det brottsförebyggande arbetet, tagits upp.

Arbetsgruppen står enig bakom de utvecklingsbehov som rapporten beskriver.

Strategiskt brottsförebyggande arbete

Begreppet strategiskt brottsförebyggande arbete är inte entydigt. Enligt vår tolkning är det brottsförebyggande arbetet strategiskt när:

- det utformas enligt ett välplanerat tillvägagångssätt,
- det avser övergripande eller särskilt viktiga frågor samt
- att det normalt har ett långsiktigt (flerårigt eller längre) perspektiv.

Strategiskt brottsförebyggande arbete behöver bedrivas på såväl nationell, regional som lokal nivå. I det uppdrag som denna rapport behandlar avser begreppet i första hand det nationella strategiska brottsförebyggande arbetet.

Arbetsgruppen har sett som sin uppgift att identifiera de strategiska frågor som kan hjälpa till att utveckla polisens förmåga att operativt arbeta brottsförebyggande samt att lämna förslag på hur dessa frågor kan besvaras.

Allmänna utgångspunkter

Denna rapport behandlar Polisens brottsförebyggande arbete idag och i morgon. Innan den egentliga genomgången av den mera specifika situationen beträffande ämnesområdet och arbetsgruppens överväganden inför framtiden inleds, kommer här vissa grundläggande förhållanden eller utgångspunkter att presenteras.

POLISENS ROLL I SAMHÄLLETS BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE

Brottsligheten, d.v.s. att människor bryter mot lagens sanktionerade regler, har sina huvudsakliga utgångspunkter i samhällsreliga och individuella förhållanden som Polisen saknar eller har mycket begränsade möjligheter att påverka.

På strukturell nivå påverkas brottsligheten förutom av kriminalpolitiken av ett stort antal andra politikområden exempelvis familjepolitik, skolpolitik, arbetsmarknadspolitik, socialpolitik, integrationspolitik och folkhälsopolitik.

Den individuella brottsbenägenheten, en grundförutsättning för att brott ska kunna komma till stånd, beror i huvudsak på i vilken grad den enskilde, i unga år, tillägnat sig självkontroll och anknytning till det konventionella samhället (sociala band). Det är inte Polisen utan andra samhällsaktörer, som familjen, barnomsorgen, skolan och socialtjänsten som har möjlighet att påverka dessa förhållanden genom social prevention.

Sammantaget är således utrymmet för Polisen att kunna påverka brottsnivåerna i samhället förhållandevis begränsat.

POLISENS VIKTIGA BROTTSFÖREBYGGANDE ROLL

Oaktat vad som ovan sagts, är Polisens roll i samhällets strävanden att begränsa brottsligheten långt ifrån oviktig. Det är Polisen som utgör det första och oersättliga ledet i rättskedjan vad avser uppgiften att upprätthålla en upptäcktsrisk för brott och det därmed sammanhängande straffhotet. Ett väl fungerande

¹ Lars Hallberg – länspolismästare, Stephen Jerand – länspolismästare, Klas Johansson – länspolismästare, Per Svartz – länspolismästare, Thomas Nilsson – operativ chef, Morgan Orvenholt – biträdande länspolismästare, Lena Fryleemo – polismästare, Palle Nilsson – polisöverintendent, Thomas Olofsson – polismästare, Tommy Sverngård – polismästare, Stefan Dangardt – kommissarie och Patrik Oldin – tillförordnad avdelningschef.

erande upplevt straffhot är fundamentalt för de flesta former av brottsprevention. Om inte straffhotet uppfattas som reellt skulle sannolikt betydligt fler människor, i många situationer, se brott som ett möjligt handlingsalternativ. Att Polisens på ett bra sätt fullgör sin exklusiva uppgift att ingripa mot brott och att utreda brott utgör grunden för att ett sådant straffhot ska kunna upprätthållas. Denna Polisens viktiga uppgift i kriminalpolitiken kommer dock inte att diskuteras vidare i denna rapport.

Polisen har dessutom stora möjligheter att mera specifikt själva eller tillsammans med andra samhällsaktörer bedriva situationell brottsprevention d.v.s. påverka situationer och miljöer där risken för att brott uppstår är särskilt hög. Därutöver kan Polisen, i det lokala brottsförebyggande arbetet i samverkan, vara andra samhällsaktörer behjälpliga avseende att identifiera brottsrelaterade problem samt att kartlägga och analysera dessa. Det är dessa mer specifika möjligheter för Polisen att bedriva brottsförebyggande arbete som är ämnet för denna rapport.

POLISENS UTVECKLING

Arbetsgruppen delar Riksrevisionens bedömning om att det finns en betydande förbättringspotential vad avser Polisens brottsförebyggande arbete, men det är viktigt att påpeka att Polisen i många avseenden utför ett bra arbete. Polisen har också utvecklat sin verksamhet under senare år.

Den kanske viktigaste utvecklingslinjen är att Polisen genom sin nya underrättelsemodell, PUM, väsentligt förbättrat sina möjligheter att leda, styra och därmed optimera polisverksamheten.

Denna rapport behandlar Polisens brottsförebyggande arbete ur ett förhållandevis snävt perspektiv, vilket innebär att ett antal polisiära verksamheter som tidigare räknats som brottsförebyggande verksamhet, nu kommer att falla utanför begreppet. Detta förhållande innebär dock inte att sådana verksamheter som exempelvis trygghetsskapande arbete och brottsofferarbete är mindre viktiga. Dessa verksamheter är liksom det brottsförebyggande arbetet i behov av utveckling, vilket dock bör ske i särskild ordning.

Historik

Utvecklingen av polisens brottsförebyggande arbete kan delas in i tre tidsperioder

1. Specialisttiden
2. Det problemorienterade polisarbetet (POP)
3. Det underrättelseledda polisarbetet

Specialisttiden: –1994

Under den första perioden, som sträckte sig fram till mitten av 1990-talet, var det brottsförebyggande arbetet en uttalad specialistfunktion som endast någon eller några poliser i varje polismyndighet ägnade sig åt. Verksamheten bedrevs ofta

isolerat utan något samröre med den övriga polisverksamheten och statusen för verksamheten var förhållandevis låg inom organisationen. Den brottsförebyggande verksamheten definierades då som lag- och rättundervisning, trafikundervisning, kontaktskapande verksamhet och information om brottskyddande åtgärder². De viktigaste exemplen på brottskyddande åtgärder var lås och larm.

Det problemorienterade polisarbetet: 1994–2005

Under den andra tidsperioden introducerades det problemorienterade polisarbetet (POP). Det brottsförebyggande arbetet breddades då väsentligt. Polisarbetet skulle då generellt inriktas på att eliminera eller minska brottsrelaterade problem (ansamlingar av brott eller ordningsstörningar) i stället för att endast repressivt reagera när brott redan begåtts. Vid Rikspolisstyrelsen fanns då en forskningsenhet som producerade ett stort antal böcker och skrifter om bland annat problemorienterat polisarbete och lokalt brottsförebyggande arbete³. POP innebar att polisen efter att ha identifierat ett brottsrelaterat problem skulle kartlägga och analysera detsamma och därefter enskilt eller i samverkan med externa aktörer sätta in relevanta åtgärder. Därefter skulle verksamheten följas upp och helst också utvärderas i syfte att bygga upp ny kunskap till nytta för framtida verksamhet. I och med det problemorienterade polisarbetets införande kom också det traditionella gärningsmannaperspektivet att kompletteras med ett situationellt (miljörelaterat) perspektiv. Även brottsofferperspektivet stärktes.

Samtidigt som POP infördes genomfördes också närpolisreformen som innebar en kraftig decentralisering av polisverksamheten i Sverige. Avsikten var att närpolisreformen, som i första hand handlade om förändrad organisation, skulle underlätta för det problemorienterade arbetssättet d.v.s. själva polisverksamheten.

Under mitten och slutet av 1990-talet bedrevs ett mycket ambitiöst implementeringsarbete för såväl närpolisreformen som det problemorienterade polisarbetet, vilket bland annat innefattade omfattande utbildningsinsatser för stora delar av personalen. Det fanns emellertid inte någon centralt organiserad strategi för denna utbildning utan varje polismyndighet genomförde denna på sitt sätt.

Även om det polisärt brottsförebyggande arbetet under denna period utvecklades till att bli mer kunskapsinriktat kan man i efterhand konstatera vissa allvarliga brister. Polismyndigheterna klarade ofta att identifiera brottsrelaterade problem och kartlägga desamma medan förmågan att analysera problemen och på grundval därav genomföra åtgärder som hade potential att påverka problemen, var lägre. Någon

² Polisväsendets årsredovisning 1993/94

³ Två viktiga böcker, som båda skrevs av duon Per-Olov Wikström och Marie Torstensson, var *Brottsprevention och problemorienterat polisarbete* (1995) och *Lokalt brottsförebyggande arbete, Organisation och inriktning* (1997).

egentlig kompetens för att bedriva utvärderingsverksamhet fanns heller inte. Dessa tillkortakommanden kan inte anses förvånande mot bakgrund av att avsikten var att alla momenten i det problemorienterade polisarbetet skulle bedrivas inom de enskilda närpolisområdena, vilka ofta hade en mycket begränsad personalresurs.

Ett annat problem under denna tid var att man blandade samman organisationsformen närpolis och det problemorienterade arbets sättet och talade om närpolisverksamhet.

Det underrättelseledda polisarbetet: 2006–

År 2005 introducerades polisens underrättelsemodell (PUM) som i första hand är en modell för ledning och styrning av polisverksamheten. I och med PUM:s införande, vilket skulle vara genomfört år 2007, skulle all yttre polisverksamhet vara underrättelseledd. Det underrättelseledda polisarbetet beskrevs som en vidareutveckling av det problemorienterade arbets sättet⁴. Man talade om problemorienterat underrättelselett polisarbete (PUP). I praktiken kom dock begreppet problemorienterat att tonas ner och nämndes ofta inte alls.

PUM består av tre processer: ledning och styrning, underrättelseprocess och operativ process. Processen för ledning och styrning omfattar den strategiska och operativa nivån såväl lokalt, regionalt som nationellt där besluten ska fattas av respektive nivå strategiska (SLG) och operativa ledningsgrupper (OLG).

Kriminalunderrättelsetjänsten utgör grunden i underrättelseprocessen och ska även den finnas på såväl lokal, regional som nationell nivå. Kriminalunderrättelsetjänsten ska utifrån underrättelser och annan kunskap (exempelvis statistik och vetenskapliga arbeten) identifiera de allvarligaste brottsrelaterade problemen på så väl lång som kort sikt och på grundval därav utarbeta kvalificerade beslutsunderlag för SLG och OLG.

Den operativa processen utgår ifrån att all operativ polisverksamhet ska vara planlagd utifrån OLG:s inriktningsbeslut, vilka ska vara dokumenterade i PUM-A. Chefer och arbetsledare i den operativa verksamheten ansvarar för att dessa planer verkställs.

I kapitel 5 utvecklas ett antal kritiska synpunkter och utvecklingsförslag avseende PUM.

Konklusion

Polisens brottsförebyggande arbete har alltså utvecklats från en uttalad specialistverksamhet som i stor utsträckning var social⁵ inriktad främst gentemot barn och ungdomar till en period där hela polisverksamheten skulle präglas av ett brottsförebyggande synsätt. Verksamheten under denna period benämndes problemorienterat polisarbete och inriktningen

var till sin huvuddel situationell⁶. Sedan 2007 ska polisens hela operativa verksamhet vara underrättelseledd. Även om denna modell, rent teoretisk har stora likheter med det problemorienterade polisarbetet har den rent brottsförebyggande verksamheten kommit att få en mindre framträdande roll, samtidigt som en allt större del av polisens totala verksamhet kommit att betecknas som brottsförebyggande.

Definitioner av brottsförebyggande arbete

Påståend 1. Det råder oklarhet om vad som ska ingå i begreppet brottsförebyggande arbete. Det finns ingen allmänt accepterad definition av begreppet. Det råder dock större samstämmighet om vilka verksamheter som enligt PRR (Polisens resultatrapporter) tidsmässigt ska redovisas som brottsförebyggande arbete.

Påståendets riktighet har på ett tydligt sätt kommit till uttryck i arbetsgruppens diskussioner. Uppfattningarna om vad som idag utgör brottsförebyggande arbete var inledningsvis vitt skilda. Arbetsgruppen enades därför om att det behöver tas fram en tydlig definition av polisens brottsförebyggande arbete, vilken ska ge förutsättningar för en bred acceptans hos såväl statsmakterna som på alla nivåer inom polisorganisationen. Definitionen ska dessutom kunna utgöra ett hjälpmedel för att bättre kunna mäta och bedöma polisens brottsförebyggande arbete.

Svensk polis nuvarande definitioner av brottsförebyggande arbete

Polisen tillämpar för närvarande två olika definitioner av begreppet brottsförebyggande arbete, en relativt vid som kan betraktas som den officiella och en något snävare som återfinns i PRR (Polisens resultatrapporter).

Rikspolisstyrelsens officiella definition av brottsförebyggande arbete lyder:

Aktiviteter som Polisen genomför i samverkan med andra aktörer eller självständigt i syfte att förhindra eller försvåra genomförandet av brott, brottslig verksamhet eller ordningsstörningar⁷.

Arbetsgruppen anser att Riksrevisionens kritik av denna definition, att den inte ger besked om brottsförebyggande arbete utgör en egen verksamhet eller om den innefattar vilken polisiär verksamhet som helst som kan tänkas ha effekt på brottsligheten, är relevant.

Definitionen är förhållandevis vid och kan med lite god vilja innefatta i princip all polisverksamhet. Formuleringen *i syfte att förhindra eller försvåra genomförandet av brott* borde i och för sig innebära en avgränsning. Om nämnda formulering

4 Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar 2007–2009.

5 Syftar på begreppet *social brottsprevention* som innefattar åtgärder för att minska människors benägenhet att begå brott.

6 Syftar på begreppet *situationell brottsprevention* som består av åtgärder för att minska förekomsten av situationer eller miljöer som underlättar att brott begås.

7 Polisens planeringsförutsättningar för 2007–2009, sid. 13

tolkats som om bara sådan verksamhet skulle räknas som brottsförebyggande som har det tydliga och genomtänkta syftet att förhindra brott, vore mycket vunnet. Erfarenhetsmässigt tillämpas dock begreppet brottsförebyggande arbete betydligt vidare.

Begreppet *brottslig verksamhet* förefaller onödigt eftersom avsikten med det tycks vara att därigenom särskilja den organiserade brottsligheten. Även den organiserade brottsligheten borde rimligen kunna inordnas under begreppet *brott*.

Att explicit innefatta prevention av ordningsstörningar i definitionen har såväl för- som nackdelar. För talar att ordningsstörningar många gånger utgör förstadier till brott, främst vålds- och skadegörelsebrott. Mot talar att åtgärder mot ordningsstörningar vanligtvis handlar om traditionell polisiär övervakning och ordningshållning och att begreppet brottsförebyggande arbete då riskerar att utvidgas onödigt mycket.

Verksamhetsgrenen Brottsförebyggande arbete definieras i PRR på följande sätt:

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

Denna definition är något snävare än den officiella definitionen. Den kan främst ses som en uttömmande uppräkningslista av verksamheter som ska kunna innefattas i begreppet brottsförebyggande arbete.

Även i denna definition finns en spärr för en allt för vid tolkning av begreppet brottsförebyggande arbete: *för att förhindra och förebygga brott*. Inte heller denna begränsning förefaller ha tillämpats i praktiken. I stället har ofta all kriminalunderrättelseverksamhet och all planlagd yttre polisverksamhet slentrianmässigt kommit att räknas som brottsförebyggande verksamhet.

Distinktionen mellan begreppen *förebygga* och *förhindra* är oklar. Användningen av det förstnämnda begreppet innebär att definitionen får karaktären av ett cirkelresonemang (brottsförebyggande verksamhet bedrivs för att förebygga brott).

Det faktum att det finns två gällande definitioner för begreppet *brottsförebyggande arbete* är i sig förvirrande. För att få genomslag i landet är det sannolikt en fördel om svensk polis enas om en definition av begreppet. Dagens båda gällande definitioner är utformade på ett sätt som gör det möjligt, även om det inte varit avsikten, att infoga en mycket stor del av det totala polisarbetet i det brottsförebyggande arbetet.

Det är arbetsgruppens intryck att ingen av de idag gällande definitionerna av brottsförebyggande arbete i någon nämnvärd omfattning används praktiskt för att avgränsa det brottsförebyggande arbetet gentemot annat polisarbete. I den mån detta dock sker tolkas definitionerna oftast mycket extensivt som t.ex. att all yttre verksamhet och all kriminalunderrättelse-tjänst betraktas som brottsförebyggande arbete.

Avgränsad eller vid definition

Påstående 2: I praktiken har under senare år en allt större del av polisens verksamhet kommit att betraktas som brottsförebyggande arbete, vilket fått som följd att en stor del av den verksamhet som redovisas som brottsförebyggande inte har brottsförebyggande som primärt syfte. Endast en mindre del av polisens planlagda verksamhet har ett sådant syfte.

Polislagens 2 paragraf anger att en av Polisens fem uppräknade uppgifter är att ”förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten”. I förarbetena till paragrafen anges att man ”avser den brottsförebyggande verksamheten i egentlig mening”, vilken man beskriver som ”verksamhet som är riktad till personer vilka inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott”. Som exempel på sådan verksamhet nämns skolundervisning, ungdomsverksamhet, informations- och kontaktverksamhet. Detta synsätt är sedan länge föråldrat, varför arbetsgruppen i sitt arbete för att skapa en framtida definition av begreppet inte känt sig bunden av dessa utsagor.

Arbetsgruppen har uppfattat att en av dess centrala uppgifter är att föreslå en tydlig definition av begreppet brottsförebyggande arbete som är relevant för operativt polisarbete.

Det fanns en grundläggande frågeställning (ett vägval) som behövde få sitt avgörande före det att olika möjliga definitioner diskuterades. Hur allmän respektive specifik bör en definition av brottsförebyggande arbete vara? Arbetsgruppens diskussioner utgick från två olika synsätt.

1. Fortsätta tillämpa en så vid definition som de nuvarande, där all verksamhet som kan antas ha någon form av brottsförebyggande effekt innefattas, vilket innebär att en mycket stor del av all polisverksamhet kan räknas som brottsförebyggande.
2. Utarbeta en mer avgränsad definition som kan användas operativt och vara till hjälp för att mäta och bedöma det brottsförebyggande arbetet.

Arbetsgruppen har, efter ingående diskussioner, kommit fram till att förordna alternativ 2. Operativ relevans och användbarhet bör vara nyckelbegrepp vid utarbetandet av en framtida definition. Det är viktigt att begreppet brottsförebyggande arbete blir väl avgränsat gentemot annan polisiär verksamhet, vilket innebär att definitionen bör vara snävare än dagens. Ännu viktigare än vad som nu sagts är dock att en framtida definition har förutsättningar att vinna acceptans i hela polisverksamheten. Det måste bli slut på den ottydlighet och osäkerhet om vad brottsförebyggande arbete är, som rått sedan det snäva BF-begrepp som användes fram till mitten av 1990-talet övergavs (se ovan under rubriken Specialisttiden).

Arbetsgruppen vill betona att definitionen inte får bli så snäv att det brottsförebyggande arbetet åter blir en verksamhet

endast för några få specialister. Avgränsningen av begreppet får heller inte bli en organisationsfråga där särskilda enheter för brottsförebyggande verksamhet byggs upp. Det brottsförebyggande arbetet ska ses som en viktig del av det totala polisarbetet och bör, under rätt förutsättningar⁸, kunna bedrivas av de flesta poliser. Det är dock viktigt att det inom polismyndigheterna finns personer med särskilt djupgående kompetens om brottslighetens orsaker och brottsförebyggande arbete. Dessa personer bör utgöra motorer i frågan för den övriga organisationen. Särskilt viktigt är att de strategiska och operativa ledningsgrupperna har tillgång till sådan kompetens. För att få verkligt operativt genomslag behöver det också finnas arbetsledare (yttre befäl, gruppchefer eller motsvarande) som har hög kompetens i praktiskt brottsförebyggande arbete. Dessutom behövs specialkompetens för att på ett bra sätt kunna följa upp det brottsförebyggande arbetet.

Arbetsgruppen har tagit del av ett stort antal definitioner av brottsprevention, såväl svenska som internationella. De flesta av dessa är oprecisa och mycket allmänt hållna och är därför föga användbara för vårt syfte d.v.s. skapa en operativt användbar och väl avgränsad definition. Många av definitionerna innefattar även åtgärder för att minska allmänhetens rädsla för brott. De allra vidaste definitionerna av brottsprevention vi funnit innefattar inte bara åtgärder mot rädsla för brott utan även insatser som på något sätt kan minska alla former av individuella eller samhälleliga skadeverkningar av brott, exempelvis brottsofferarbete.

Arbetsgruppen förordar ett renodlat begrepp för brottsförebyggande arbete. Således bör begreppet brottsförebyggande arbete i en framtida definition inte innefatta verksamhet som det i dag ofta kopplas samman med t.ex. trygghets- och brottsofferarbete. Verksamhet som syftar till att minska rädslan för brott eller minska skadeverkningar av brott är emellertid också viktiga och behöver utvecklas, men de bör hållas åtskilda från det brottsförebyggande arbetet.

En avgränsad definition av brottsförebyggande arbete bör omöjliggöra att stora delar av den traditionella polisverksamheten kan inbegripas i begreppet. En sådan avgränsning diskuteras nedan under rubriken *Syfte eller effekt som utgångspunkt för definitionen*.

Det går med fog hävda att en del av polisens traditionella verksamhet i någon mening kan betraktas som brottsförebyggande. Således kan en väl utförd utredningsverksamhet, riktad mot särskilt identifierade nyckelpersoner i t.ex. ett kriminellt ungdomsnätverk, kunna anses utgöra brottsförebyggande arbete. Väl planerad och utförd riktad polisövervakning på rätt tid och plats kan också bedrivas utifrån ett brottsförebyggande syfte liksom tidigt genomförda händelsestyrda polisiära ingripanden. Det torde emellertid, mot bakgrund av rådande

⁸ Rätt förutsättningar innebär här att de aktuella poliserna har erhållit relevant information/utbildning för uppdraget och att uppdraget är tydligt och preciserat.

forskningsläge, vara svårt att hävda att polisens traditionella verksamhet som helhet, d.v.s. den normala utrednings-, övervaknings- och ingripandeverksamheten bör betraktas som brottsförebyggande arbete.

När väl en definition av polisens brottsförebyggande verksamhet är beslutad är det, enligt arbetsgruppen, viktigt att denna kommuniceras och implementeras i organisationen på ett genomtänkt och professionellt sätt. Även de praktiska konsekvenserna och tillämpningen av definitionen behöver implementeras.

Teorianknuten definition

Påstående 3: Det polisiärt brottsförebyggande arbetet i Sverige vilar inte på någon tydlig teoretisk grund, vilket bland annat får till följd att möjligheterna att på ett tillfredställande sätt utvärdera verksamheten försåras.

Det polisarbete som idag betecknas som brottsförebyggande utgår sällan från någon kriminologisk teori. Den enda teorin som ibland åberopas, men som sällan tillämpas i hela sin vidd, är rutinaktivitetsteorin⁹. Arbetsgruppen menar att det polisiärt brottsförebyggande arbetet bör utgå från någon form av teoretisk grund. Det innebär att den kommande definitionen av brottsförebyggande arbete förutom att vara praktiskt operativt användbar bör kunna försvaras teoretiskt.

Det finns ett antal kriminologiska teorier som i olika avseenden kan förklara och stödja polisens brottsförebyggande arbete. De teorier som kan lyftas fram i första hand är den situationella handlingsteorin, rutinaktivitetsteorin, teorin om rationella val, avskräckningsteorin, självkontrollsteorin och teorin om sociala band. Dessa eller en del av dessa teorier bör, i anpassad form, integreras i det fortsatta utvecklingsarbetet.

En teorianknuten definition gör det möjligt att i avsaknad av evidens- eller erfarenhetsbaserade metoder utveckla arbetsmetoder som kan motiveras teoretiskt.

Syfte eller effekt som utgångspunkt för definitionen?

Påstående 4: Trots att de båda nu gällande polisiära definitionerna av brottsförebyggande arbete utgår från syftet för verksamheten har även effekten av verksamheten inkluderats i den praktiska tillämpningen. Verksamheter som haft ett annat primärt syfte än att vara brottsförebyggande, men som man anser kan ha brottsförebyggande effekter, har ofta betraktats som brottsförebyggande arbete.

De flesta definitioner av brottsförebyggande arbete som arbetsgruppen tagit del av avgränsar begreppet utifrån vilket

⁹ Enligt rutinaktivitetsteorin fordras det (1) en motiverad gärningsperson, (2) ett tillgängligt brottsobjekt och (3) avsaknad av kapabla väktare, för att ett brott ska komma till stånd. Genom att eliminera minst en av dessa förutsättningar kan man enligt teorin förebygga brott.

syfte som åtgärderna har. Om en åtgärd haft som syfte att förebygga brott innefattas det i begreppet, medan åtgärder som främst syftat till att exempelvis gripa och lagföra gärningsmän inte betraktas som brottsförebyggande arbete.

Vissa definitioner av brottsprevention utgår från effekten i stället för syftet. Endast de insatser som har brottspreventiva effekter innefattas då i begreppet.

I Sverige har dessa båda synsätt på brottsförebyggande arbete tillämpats omväxlande och överlappande utan att man varit medveten om skillnaden. Det står klart att utvecklingen i landet har gått mot att allt större del av polisverksamheten räknas som brottsförebyggande d.v.s. att såväl insatser som syftar till att förebygga brott som insatser med ett annat primärt syfte, men som man menar kan ha brottsförebyggande effekter, har ansetts utgöra brottsförebyggande arbete. Oftast har dock utredningsverksamheten undantagits.

Professor Per-Olov Wikström, verksam vid universitetet i Cambridge i Storbritannien, är den enda forskare vi funnit som analyserat båda de ovan nämnda utgångspunkterna för att definiera brottsförebyggande verksamhet. För att bringa ordning har han utarbetat två olika definitioner som på ett tydligt sätt relateras till varandra¹⁰. Dessa definitioner är:

”Brottsförebyggande är en åtgärd (åtgärder) som gör att brott mot lagens regler som annars skulle ha skett inte sker”.
 ”Brottsförebyggande arbete är aktiviteter och åtgärder med primärt syfte att göra så att brott mot lagens regler som annars skulle ha skett inte sker”.

Begreppet brottsförebyggande, som enligt professor Wikström är synonymt med brottsprevention, utgår från *effekten* medan begreppet brottsförebyggande arbete i stället utgår från *syftet* med åtgärden.

Denna distinktion mellan brottsprevention (som arbetsgruppen föredrar att använda i stället för brottsförebyggande) och brottsförebyggande arbete innebär att brottsförebyggande arbete inte behöver utgöra brottsprevention. I värsta fall kan brottsförebyggande arbete, som en oavsiktlig konsekvens, vara brottsalstrande. Det innebär också att även verksamheter med andra primära syften än att förebygga brott kan få brottsförebyggande effekter och således utgöra brottsprevention. Nedanstående figur åskådliggör detta resonemang.

För att i möjligaste mån säkerställa att det brottsförebyggande arbetet också får brottsförebyggande effekter (utgör brottsprevention) gäller det att se till att åtgärderna så långt som möjligt är grundade på relevant kunskap.

Brottsförebyggande arbete är alltså, enligt detta synsätt, sådana insatser som har som *primärt* syfte att förebygga brott vilket, enligt professor Wikström, innebär att de är planerade

Ingen konstaterad
brottsförebyggande
EFFEKT

Evidens- eller
erfarenhetsbaserad
EFFEKT

Inget primärt
brottsföre-
byggande
SYFTE

Allmän bilpatrullering i polisdistriktet	Gripande av nyckelperson i kriminellt nätverk i samband med allmän bilpatrullering
Bilpatrullering i en brottsdrabbad stadsdel	Riktad patrullering mot en snävt avgränsad HotSpot

Primärt
brottsföre-
byggande
SYFTE

och utformade för att förhindra att brott som annars skulle ha skett inte sker.

Arbetsgruppen är i och för sig tilltalad av en distinktion mellan brottsprevention och brottsförebyggande arbete, men inser samtidigt att det krävs ett stort mått av god pedagogik för att få genomslag för densamma inom svensk polis. Två definitioner är svårare att förhålla sig till än en och det finns risk för sammanblandning. En implementering av båda definitionerna skulle, om den var möjlig, dock ge förutsättningar för en bättre förståelse för sambanden mellan syfte och effekt.

Svårigheter att mäta effekter och tänkbara konsekvenser av detta

Påstående 5: Det går inte att avgöra om polisens brottsförebyggande arbete under senare år utvecklats, kvantitativt eller kvalitativt. Det går heller inte att säga något om vilka effekter verksamheten ger.

Eftersom allt större del av polisens verksamhet kommit att räknas som brottsförebyggande arbete går det inte att avgöra om volymen på detta arbete ökat eller minskat. Det har på nationell nivå inte utarbetats några kvalitativa mål för det brottsförebyggande arbetet och det har således heller inte skett någon uppföljning på området. Det är därför inte möjligt att avgöra hur kvaliteten på det brottsförebyggande arbetet utvecklats.

Resonemang om brottsförebyggande effekter har i Sverige oftast handlat om att jämföra antalet anmälda brott totalt eller för en viss brottstyp före och efter det att en insats genomförts. Detta synsätt återspeglas också i det ena av de två kriminalpolitiska huvudmålen i landet d.v.s. att brottslighetens ska minska. Som mått på brottsligheten har antalet anmälda brott använts.

Mot det ovan beskrivna förhållningssättet kan två allvarliga invändningar resas. För det första påverkas brottsnivåer av en stor mängd andra förhållanden än sådana som polisen har möjlighet att påverka. I själva verket är polisens möjligheter att påverka antalet brott marginella i förhållande till de många

¹⁰ P-O Wikström ”Brottsförebyggande arbete och dess tillämpning i polisarbetet” (2011), opublicerad.

och betydligt mer betydelsefulla samhälleliga faktorer som bestämmer brottnivåerna.

För det andra är antalet anmälda brott ett mycket trubbigt instrument för att bestämma brottnivåer i ett samhälle. Mörkertalen (skillnaden mellan den faktiska brottsligheten och den anmälda brottsligheten) är mycket stora. För vissa brottstyper, exempelvis misshandelsbrotten, beräknas mörkertalen utgöra ca 70 procent av den faktiska brottsligheten. För att komma tillrätta med detta senare problem skulle man i Sverige, liksom i Storbritannien, för att bedöma brottsutvecklingen i första hand kunna använda sig av enkätundersökningar avseende faktisk utsatthet för brott i stället för antalet anmälda brott¹¹. Brå:s nationella trygghetsundersökning (NTU) är ännu inte tillräckligt geografisk nedbruten för att kunna användas på detta sätt. Enligt Brå går det att se resultat för landets samtliga län och de 27 största kommunerna. På urvalet om 20 000 personer som ingår i undersökningen, är det i dag inte möjligt att redovisa resultat för samtliga kommuner.

I princip ingen av de ”utvärderingar” av effekter av polisiära insatser som gjorts av landets polismyndigheter kan anses vara egentliga effektutvärderingar utan har snarare haft karaktären av mer eller mindre välgrundade antaganden och tyckanden. För att med trovärdighet kunna uttala sig om effekter av polisiära insatser krävs vetenskapliga utvärderingar eller i vart fall väldokumenterad erfarenhetsbaserad kunskap¹². Det är tveksamt om svensk polis samlade resurs är tillräcklig för att leva upp till detta krav.

Arbetsgruppen är enig om att en framtida definition av brottsförebyggande arbete i första hand ska utgå från det primära syftet med insatserna. En majoritet ville dock initialt på något sätt få in även ett effektresonemang i definitionen. Huvudskälet till detta ställningstagande var att Polisen aldrig kan komma ifrån kravet på effekt ifrån statsmakter, Riksrevision och andra utomstående instanser.

I det fortsatta arbetet har arbetsgruppen kommit fram till att det innebär stora svårigheter att i en och samma definition få in krav på såväl syfte som effekt. Om det för att räknas som brottsförebyggande arbete ska krävas dels att verksamhetens primära syfte är att förebygga brott och dels att det i efterhand kan konstateras att arbetet kausalt lett till att antalet brott blivit färre än det annars skulle vara, kommer en väldigt liten

del av polisens verksamhet kunna karaktäriseras som brottsförebyggande arbete.

Arbetsgruppen såg då endast två möjligheter att kunna föra resonemangen avseende både syfte och effekt vidare på ett meningsfullt sätt. En möjlighet är att arbeta med två definitioner enligt professor Wikströms modell d.v.s. att definiera brottsförebyggande arbete med utgångspunkt från det primära syftet och brottsprevention utifrån den konstaterade effekten. Den andra möjligheten är att använda sig av en definition som utgår från det primära syftet med verksamheten och spara den viktiga kopplingen till effekter till ett förklarande sidoresonemang. Arbetsgruppen har slutligen tagit ställning för det senare alternativet.

Även om användandet av professor Wikströms två definitioner är den mest klagörande vägen att gå, är det betydligt lättare att implementera en definition än två. Arbetsgruppen förordar därför att en definition för det brottsförebyggande arbetet utarbetas och att denna utgår från det primära syftet med insatsen. Det räcker alltså då inte med att ha brottsförebyggande som sekundärt syfte. Om en polisiär insats primärt syftar till att gripa gärningsmän och få dessa lagförda och att man indirekt räknar med att brottsligheten därför minskar bör det således inte räknas som brottsförebyggande arbete.

Mot bakgrund av vad som ovan sagts är det arbetsgruppens uppfattning att svensk polis under den närmaste tiden bör koncentrera sig på att målsätta, genomföra och följa upp (och i bästa fall utvärdera) brottsförebyggande arbete, samtidigt som man skapar förutsättningar för att på sikt även kunna bedöma effekter d.v.s. avgöra om det brottsförebyggande arbetet också utgör brottsprevention. Följden blir då att uppföljningar och utvärderingar den närmaste tiden främst kommer att handla om produktion och processer. Detta innebär att man kvantitativt undersöker hur mycket brottsförebyggande arbete som utförs och hur detta utförs. Med det senare menas att man undersöker om åtgärderna bygger på en tillräckligt bra kartläggning och analys, om åtgärderna genomförs i enlighet med planeringen och om varför eventuella avvikelser från planeringen uppkommit. Grundfrågan blir: Har de planerade och genomförda insatserna förutsättningar att förhindra att brott sker som annars skulle ha skett? Det behöver därför i dokumentationen ingå ett resonemang om vilka mekanismer man menar ska åstadkomma den brottsförebyggande effekten. Detta resonemang bör bygga på någon form av kunskap (evidens-, erfarenhetsbaserad eller teoretisk). Bedömningen bör ske enligt i förväg tydligt uppställda kriterier för vad som kan räknas som brottsförebyggande arbete av tillräckligt hög kvalitet. Detta innebär också att det är nödvändigt att bygga upp någon form av funktion där polismyndigheterna kontinuerligt kan få råd och stöd i att planera, genomföra och följa upp det brottsförebyggande arbetet.

Det sagda innebär således att resultat vad avser Polisens brottsförebyggande arbete under den närmaste tiden inte ska redovisas i termer av effekter. I stället kommer resultat kvan-

11 Vid flera polismyndigheter i landet genomförs denna typ av enkätundersökningar i syfte att erhålla en kompletterande bild av brottsutvecklingen.

12 Det är inte alltid möjligt att genomföra vetenskapliga utvärderingar eftersom brottsproblemen liksom dess kontext ofta inte förblir oförändrade över tid. Det är därför många gånger tillräckligt att genomföra småskaliga och icke generaliserbara utvärderingar. Det förutsätter dock att genomförda insatser och åtgärder samt utfallet av dessa nog dokumenteras. Tillsammans kan flera sådana beskrivningar och uppföljningar analyseras. Detta kan bidra till att utveckla beprövad erfarenhet (erfarenhetsbaserad kunskap). Källa: Brå-rapport 2/2004 *Effektiva polisiära åtgärder mot brott sid. 19*.

titativt redovisas i form av produktion och kvalitativt genom att processen bedöms. Ambitionen med denna typ av resultatredovisning blir då att svensk polis framöver ska bedriva mer brottsförebyggande arbete, enligt den nya definitionen, och att kvaliteten på detta arbete ska förbättras. Skulle denna ambition infrias är det också troligt att det på sikt går att konstatera brottsförebyggande effekter, i form av minskad brottslighet.

För att i framtiden kunna bedriva mer vetenskaplig forskning för att bedöma effekter av polisiära brottsförebyggande insatser är det nödvändigt att ett arbete inleds för att utveckla och samordna bästa tänkbara kompetens gällande brottslighetens orsaker och om hur man på bästa sätt förebygger brott. Det är också viktigt att internationella forskningsresultat kontinuerligt tillvaratas. Detta arbete kan med fördel även omfatta ambitionen att få till stånd utvärderingar av även annan polisiär verksamhet än den brottsförebyggande, liksom det brottsförebyggande arbete som bedrivs av andra aktörer än Polisen.

Förslag på definition av polisens brottsförebyggande arbete

Mot bakgrund av de resonemang som ovan förts i detta kapitel föreslår arbetsgruppen följande definition för polisens brottsförebyggande arbete:

Polisens brottsförebyggande arbete är sådana aktiviteter som polisen genomför eller aktivt deltar i med det primära syftet att förhindra att brott begås.

De flesta definitioner, så också denna, behöver en förklaring för att fullt ut bli förståelig. Av den anledningen kommer de i definitionen ingående begreppen nu att förklaras (definieras).

- *Aktiviteter:* I detta begrepp ingår allt som polisen företar sig i brottsförebyggande syfte. Begreppet som i stället kunde ha valts är *åtgärder* eller *insatser*.
- *Genomför:* Polisen utför någon eller alla delar av en brottsförebyggande aktivitet.
- *Aktivt deltar i:* Här avses polisens samverkan¹³ med externa brottspreventiva aktörer. Begreppet ställer krav på polisens aktiva deltagande. Det räcker inte att polisen endast deltar i ett samverkansmöte avseende lokalt brottsförebyggande arbete. I den mån polisen aktivt deltar i ett kartläggnings- och analysarbete av brottsrelaterade problem vilket leder till brottsförebyggande aktiviteter, ska det anses utgöra brottsförebyggande arbete.

¹³ Ett omfattande utvecklingsarbete vad avser polisens samverkan med kommuner har genomförts under de senaste åren, vilket sammanställts i en handbok i ämnet *Samverkan i brottsförebyggande arbete*, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet och Sveriges kommuner och landsting (2011).

- *Primära syftet:* Den brottsförebyggande aktiviteten ska i första hand syfta till att förhindra att brott begås. Om man exempelvis bedriver en aktivitet som primärt syftar till att gripa och lagföra misstänkta gärningsmän och man till följd av detta antar att brottsligheten kommer att minska, ska denna aktivitet inte räknas som brottsförebyggande arbete. Att utredningsverksamhet och brottsofferarbete under vissa förhållanden kan anses utgöra brottsförebyggande arbete framgår under avsnitt 3.6.2.
- *Förhindra att brott begås:* För att detta kriterium ska anses vara uppfyllt krävs att man på något sätt i sin analys gör det sannolikt att den brottslighet man inriktar sina aktiviteter mot kommer att upphöra eller bli mindre omfattande än om man inte genomför aktiviteten. Detta krav kan uppfyllas genom ett dokumenterat resonemang som kan stödja sig på vetenskaplig forskning (evidens) eller beprövad erfarenhet (ett antal dokumenterade genomförda identiska aktiviteter som indikerat positiva resultat). Det går också att teoretiskt göra det sannolikt att en polisiär aktivitet kan förhindra att brott begås. Det innebär att man med utgångspunkt från en etablerad kriminologisk teori resonemangsvis kan göra det troligt att en viss brottslighet kommer att minska i omfattning till följd av polisens planerade aktivitet.

FÖRKLARINGSMODELLER

I den kriminologiska litteraturen brukar det tas upp fem olika förklaringsmodeller enligt vilka åtgärder kan förväntas bidra till att åstadkomma brottspreventiva effekter¹⁴.

1. Försvåra att brott begås. *Exempelvis elektronisk startspärr i bilar och kodlås.*
2. Öka den upplevda upptäcktsrisken. *Exempelvis riktad polisövervakning och kameraövervakning.*
3. Minska utbytet av brottet. *Exempelvis infärgning av pengar i samband med rån och borttagande av graffiti.*
4. Minska provokationer/friktioner. *Exempelvis effektiva köer vid nöjeskrogar.*
5. Ta bort ursäkter och incitament för brott. *Exempelvis alkoholbegränsningar och offentliga toaletter.*

Resonemang utifrån dessa förklaringsmodeller kan många gånger vara till hjälp för att visa att brott kan förebyggas.

UTREDNINGS- OCH BROTTSOFFERARBETE I VISSA FALL

Väl planerad och riktad utredningsverksamhet mot särskilt brottsaktiva personer eller nyckelpersoner i kriminella nätverk kan bidra till att förhindra att brott begås. Under sådana förhållanden kan således även utredningsverksamhet betraktas som brottsförebyggande arbete. Detta förutsätter dock att

¹⁴ Bl.a. Brå-rapport 2011:17, *Hot spots i sex svenska städer*, (2011)

man visar att det primära syftet med aktiviteten är att förhindra att brott begås.

Även om brottsofferarbete till vissa delar faller utanför begreppet brottsförebyggande arbete, kan ett aktivt stöd och skydd av upprepat drabbade brottsoffer ha som primärt syfte att förhindra att den enskilde åter drabbas av brott. Även polisens hot- och riskbedömningar avseende brottsoffer faller under begreppet brottsförebyggande arbete eftersom dess primära syfte är att skydda den enskilde från att ännu en gång drabbas av brott.

Mål och uppföljning

Påstående 6: Målen för polisens brottsförebyggande arbete från regeringen är få, allmänt hållna och inte mätbara. Dessa mål har heller inte konkretiserats tillräckligt av Rikspolisstyrelsen och är därför ofta otydliga och svåra att följa upp. Detta förhållande medför att det saknas en röd tråd i den strategiska styrningen av det brottsförebyggande arbetet, vilket innebär att polismyndigheterna gör olika tolkningar och därmed bedriver olika typer av verksamhet.

Regeringens övergripande mål för det brottsförebyggande arbetet har sedan år 2006 förändrats ett flertal gånger och har i kronologisk ordning haft följande lydelse¹⁵:

- Brott ska förebyggas och tillfällena till brott ska minska.
- Antalet brott ska minska och antalet brottsoffer ska minska.
- Polisen ska bidra till att minska brottsligheten, dels genom insatser inom det egna verksamhetsområdet och dels genom aktiv medverkan i samhällets gemensamma brottsförebyggande arbete.
- Det brottsförebyggande arbetet ska utvecklas.

Statskontoret har i sin rapport *Riksdagens och regeringens styrning av Polisen 2011:20* (2011) bedömt att regeringen behöver utforma nya uppföljningsbara mål, särskilt för den brottsförebyggande verksamheten. Arbetsgruppen delar Statskontorets uppfattning, men ännu viktigare är att Rikspolisstyrelsen operationaliserar regeringens mål så att de går att följa upp på såväl nationell, regional och lokal nivå.

Rikspolisstyrelsen följde under 1990-talet upp hur många närpoliserna som fanns och hur stor del av polisverksamheten som genomfördes av närpolisorganisationen. Senare följde man upp hur många lokala brottsförebyggande råd som instiftats i landet och nu följer man upp hur många samverkansöverenskommelser mellan polis och kommun som ingåtts. Under några år i början av seklet var den stora uppföljningsfrågan inom det brottsförebyggande området om respektive polismyndighet hade utarbetat en brottsförebyggande strategi

eller inte. I princip ingenting sades om vad en sådan strategi förväntades innehålla. Under en period följdes också antalet brottsförebyggande projekt, insatser och åtgärder upp. Dessa uppföljningar har ofta kommit till som en följd av mål och direktiv som regeringen utfärdat.

Av de i huvudsak kvantitativa uppföljningar av dessa mål som genomförts har inte några slutsatser kunnat dras om vilken typ av brottsförebyggande verksamhet som bedrivits, omfattningen av verksamheten, kvaliteten på verksamheten eller eventuella effekter av verksamheten.

Det är arbetsgruppens uppfattning att såväl regeringens som Rikspolisstyrelsens mål vad avser det brottsförebyggande arbetet och uppföljningen av desamma är i stort behov av att utvecklas och förtydligas. I detta sammanhang är det väsentligt att man även utvecklar relevanta kvalitativa mål vars utfall kan mätas genom exempelvis intervjuer och enkäter¹⁶ eller bedömas av särskilt sakkunniga personer¹⁷.

Polisens Underrättelsemodell

Påstående 7: Genom införandet av det underrättelseledda polisarbetet har polisverksamheten i praktiken åter i större utsträckning kommit att koncentreras till traditionellt repressivt polisarbete.

Det problemorienterade polisarbetets olika steg återfinns i princip även i PUM där det dessutom anges att analyserna ska baseras även på forskning och beprövad erfarenhet och inte endast på kunskap som bygger på traditionell underrättelseverksamhet. Det finns alltså teoretiskt ingen motsättning mellan problemorienterad och underrättelseledd polisverksamhet. Det senare begreppet borde kunna ses som en utveckling av det förra. Trots detta har polisverksamheten i praktiken i stor utsträckning återgått till att i huvudsak bestå av traditionell repressiv polisverksamhet inriktad på att gripa och lagföra gärningsmän¹⁸. Endast en liten del av den planlagda yttre polisverksamheten innefattar idag exempelvis inslag av situationell brottsprevention som inte är inriktad mot enskilda gärningsmän.

Anledningen till att den praktiska polisverksamheten allt mer återgått till traditionell repressiv polisverksamhet kan, enligt arbetsgruppen, sökas i för det första att de personer som dokumenterat i PUM sannolikt har sin bakgrund inom den traditionella underrättelseverksamheten. Dessa har därför varken omfångs- eller kvalitetsmässigt behandlat den forsknings- och erfarenhetsbaserade kunskapen och inte heller byggt upp några system för att inhämta sådan kunskap. För det andra bedrivs PUM:s analysverksamhet av polismyndigheternas kri-

15 Källor: Regleringsbrevaren åren 2006–2011

16 T.ex. trygghetsundersökningar, självdeklarationsundersökningar och nyckelinformantsintervjuer.

17 Exempelvis Rikspolisstyrelsens bedömningar av problembeskrivning, åtgärd och uppföljning i PUM-A.

18 Denna allmänna trend hindrar dock inte att det på sina håll i landet finns goda exempel på ambitiöst brottsförebyggande arbete.

minalunderrättelserotlar som ofta inte förfogar över personal med djupgående kunskap om brottslighetens orsaker och hur man praktiskt förebygger brott. För det tredje har heller inte, i motsats till vad som var fallet vid införandet av POP, någon systematisk implementering av den underrättelseledda polisverksamheten genomförts, vilket inneburit att verksamheten till stor del har tillåtits att styras av traditionella polisiära värderingar.

Påstående 8: PUM har inneburit att den operativa beslutsstrukturen inom Polisen har förstärkts. Införandet av de operativa ledningsgrupperna (OLG) har haft särskild betydelse i detta sammanhang, men det finns fortfarande ett tydligt behov av att utveckla PUM-processen.

Att det är den operativa ledningsgruppen som beslutar om var och när en större polisinsats ska genomföras är idag självklart och riktigt. Detta paradigmskifte, i förhållande till den gamla ordningen då varje enhetschef själv fullt ut bestämde om den operativa verksamheten, har väsentligt förbättrat möjligheterna att optimera polisverksamheten. PUM föreskriver, vilket också fått stort genomslag i landet, att hur en insats ska genomföras ska beslutas av första linjens chefer tillsammans med dess personal. Tanken bakom denna ordning är vällovlig. För att nya rutiner ska få genomslag i praktiken är det nödvändigt att involvera personalen och första linjens chefer. Arbetsgruppen anser dock att ansvaret för att det ”övergripande huret” är relevant och vilar på bästa möjliga tillgängliga kunskap om brottslighetens orsaker och hur man bekämpar och förebygger brott, bör åligga OLG. Det bör dock, om möjligt, inhämtas synpunkter och förslag från första linjens chefer och personal i syfte att bredda beslutsunderlaget. Det är inte rimligt att begära att alla insatsledare eller motsvarande ska besitta erforderlig djupgående kunskap, men det är rimligt att det i varje OLG ska finnas någon befattningshavare som har tillgång till sådan. När OLG har beslutat det ”övergripande huret” d.v.s. angett vilka arbetsmetoder som ska tillämpas och principerna för desamma bör det sedan vara den närmaste chefens ansvar att tillsammans med sin personal planera ”huret” mera i detalj. d.v.s. hur insatsen taktiskt ska genomföras. Även om OLG, enligt detta synsätt, något utökar sin roll i förhållande till vad som ofta råder i dag får den således aldrig hemfalla åt detaljstyrning.

Påstående 9: Kriminalunderrättelsetjänstens rapporter har vid många polismyndigheter klart förbättrats. Även om dessa rapporter många gånger kan tjäna som bra beslutsunderlag för polisiära insatser är det långt ifrån alltid som de används som sådana.

Kriminalunderrättelsetjänsternas rapporter har, på många håll tack vare de civilanställda analytikernas inträde i verksamheten, under senare år blivit allt bättre, även om det inte sällan saknas genomarbetade förslag till åtgärder som har förutsätt-

ningar att förebygga brott. Det största problemet i detta sammanhang är idag att även de rapporter som håller hög kvalitet ofta inte används eller inte används fullt ut. Huvudorsaken till detta förhållande är sannolikt att det ofta brister i såväl beställar- som utförarkompetens. Kanske är dessutom den traditionella formen av delgivning, att överlämna en skriftlig rapport, inte den effektivaste metoden eller är åtminstone inte tillräcklig. Andra former av delgivning bör övervägas för att genomslaget ska öka.

Påstående 10: Polisen förfogar idag över ett metodstöd (PUM-A) för planlagd polisverksamhet. Rent formellt har PUM-A etablerats i landet. Fortfarande behöver dock innehållet i dokumentationen förbättras. Särskilt gäller detta analys- och uppföljningsavsnitten.

Riksrevisionen bedömer att dokumentationen i PUM-A ofta håller alltför låg kvalitet. Som tidigare har konstaterats har ingen systematisk implementering av PUM: s olika processer genomförts. Någon implementering av nödvändig kunskap för att fylla processerna med effektivt polisarbete har i än mindre grad skett. Själva systemstödet, PUM-A, har dock implementerats, men är enligt arbetsgruppen, i behov av utveckling för att bli mer användarvänligt. Arbetsgruppen konstaterar med tillfredsställelse att den enda sammanhängande dokumentationen av PUM som finns, PUM-handboken, för närvarande är föremål för en revidering. Förhoppningsvis kan denna revision utgöra startskottet till en utveckling av PUM där bland annat kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete får mer plats. För att på ett fullgott sätt kunna ta fram arbetsmetoder som har förutsättningar att förebygga brott behövs, djupgående kunskap om brottslighetens orsaker och hur man bäst förebygger brott, en kunskap som oftast saknas vid polismyndigheterna. Polisorganisationen är i stort behov av att utveckla eller rekrytera personer med den typen av kunskap.

Påstående 11: Polisen genomför mindre planlagd operativ verksamhet än vad man planerar för.

PUM föreskriver att all yttre polisverksamhet ska vara planlagd vilken endast ska avbrytas vid akuta händelsestyra ingripanden av hög prioritet. Denna förändring av inriktning är klart kunskapsbaserad. Riksrevisionen har dock i detta sammanhang visat att betydligt mindre planlagd brottsförebyggande verksamhet genomförs än vad som planerats. Detta förhållande kan delvis förklaras av polisens bristfälliga tidredovisning. Det är emellertid också troligt, vilket Riksrevisionen också påpekar, att den planlagda verksamheten alltför ofta avbryts till förmån för händelsestyrda arbeten som inte alltid borde ges så hög prioritet. Rutinerna för prioritering mellan akuta händelser och planlagd polisverksamhet behöver ses över och ensas i landet. I detta sammanhang är det också viktigt att reglera vilken personalkategori som ska besluta om

dessa prioriteringar och vilken kompetens dessa behöver ha¹⁹.

Påstående 12: Rikspolisstyrelsen har under senare år betonat betydelsen av att använda evidens- och erfarenhetsbaserade operativa metoder, vilket fått till följd att sådana metoder används oftare. Det är dock inte ovanligt att polismyndigheterna gör sådana lokala anpassningar att de i praktiken utgör helt andra metoder än vad som angetts.

Det är mycket viktigt att polismyndigheterna vid sin planering genomför alla momenten i en evidens- eller erfarenhetsbaserad operativ metod när man använder den metodens beteckning. Det har visat sig vanligt att man ofta endast tillämpar vissa moment i modellen. Det behöver inte vara fel att modifiera en operativ metod men då ska man vara medveten om att det handlar om en annan metod än den tänkta och att denna kan vara oprövad d.v.s. att det saknas evidens eller erfarenhet.

Det är också viktigt att polismyndigheterna vågar utarbeta och tillämpa egna operativa arbetsmetoder. Dessa metoder ska dock bygga på någon slags kunskap som gör det troligt att den kan ge brottsförebyggande effekter. En noggrann dokumentation av de mekanismer som man menar kan ge brottsförebyggande effekter är då nödvändig, inte minst för att verksamheten i framtiden ska kunna utvärderas.

Det bör ankomma på Rikspolisstyrelsen att i ökad omfattning sammanställa och marknadsföra verk samma evidens- eller erfarenhetsbaserade arbetsmetoder.

Påstående 13: Väldigt få polisiära insatser utvärderas. De få utvärderingar som görs håller ofta inte tillförlitlig kvalitet.

Alla polisiära insatser kan inte utvärderas men om Polisens arbetsmetoder ska kunna utvecklas behöver antalet utvärderingar väsentligt öka. Alla polisiära insatser ska definitivt följas upp d.v.s. man ska kontrollera om man gjort det som planerats, om man nått sina mål och om det kan konstateras någon samvariation²⁰ mellan insats och det utfall som man eftersträvat. En utvärdering, vars uppgift är att söka orsakssamband²¹ mellan insats och utfall (effektutvärdering) kan bara göras vid ett mindre antal principiellt viktiga polisinsatser. En sådan utvärdering ska vara beslutad före insatsens genomförande och utföras av någon som har vetenskaplig kompetens och specialkunskaper om brottslighetens orsaker och hur man förebygger brott. I den mån tillräcklig kompetens finns vid en polismyndighet kan utvärderingar göras där, men

19 Beslut finns angående ett sådant uppdrag, vilket dock vilar i avsaknad av ekonomiska medel

20 Med samvariation menas att utfallet går i önskvärd riktning efter att en insats genomförts, exempelvis att de anmälda misshandelsbrotten minskar när krogkontroller genomförts.

21 Orsakssamband innebär att det går att visa att anledningen till att utfallet går i en viss riktning just är den polisiära insatsen d v s att anledningen till att misshandelsbrotten minskar är krogkontrollerna och ingenting annat.

det är då viktigt att denna kompetens tillhör en funktion som är skild från den operativa verksamheten.

Processutvärderingar d.v.s. att beskriva och värdera hur polisen bedriver sina insatser bör dock kunna utföras i ökad omfattning inom polisorganisationen. Det är emellertid även här viktigt att beslut om att utvärdering ska ske fattas i samband med att insatsen beslutas, att utvärderaren har erforderlig kompetens samt att denne organisatoriskt är skild från de enheter som operativt genomför insatsen.

Påstående 14: Den planlagda yttre polisverksamheten består i mycket stor utsträckning av planlagd linjeverksamhet som löper under hela året. Endast en mindre del av den planlagda verksamheten bedrivs i form av planlagda insatser.

Det är angeläget att Rikspolisstyrelsen inom ramen för PUM på ett tydligare sätt beskriver skillnaderna mellan planlagd linjeverksamhet och planlagda insatser. Det borde finnas utrymme för att i betydligt större omfattning än idag bedriva tidsbegränsade planlagda insatser med särskild avdelad resurs gentemot identifierade brottsrelaterade problem. I dessa insatser borde inslaget av åtgärder, med ett primärt syfte att förhindra brott som annars skulle ha skett, påtagligt kunna öka. I samband därmed borde det brottsförebyggande arbetet i större utsträckning kunna utgå från ett *situationellt* perspektiv²² och/eller brottsofferperspektiv²³ som komplement till det helt dominerande gärningsmannaperspektivet. För att nå dit behövs det utbildning och andra implementeringsinsatser.

Avgränsningen mellan planlagd linjeverksamhet och planlagda insatser är idag oklar. Det råder också oklarhet om vem som har rätt att besluta i dessa frågor. Som arbetsgruppen ser det är de insatser som är tidsbegränsade och genomförs av en särskilt utvald resurs (helst också med särskild ledning) och syftar till att påverka ett identifierat brottsrelaterat problem att betrakta som planlagda insatser. Det saknas, med detta synsätt, således betydelse om insatsen är kort- eller långvarig eller om den beslutats av OLG eller av t.ex. en lokal ledningsgrupp i ett närpolisområde. Det senare förutsätter dock att man bedriver insatsen med egna resurser. Planlagd linjeverksamhet utgör då följaktligen all planlagd verksamhet som bedrivs i linjen med uteslutande respektive enhets ordinarie personal.

22 Det situationella perspektivet utgår från den situation eller miljö där brotten uppstår. Genom att påverka situationen, exempelvis den fysiska miljön på den plats där många brott sker, kan man många gånger påverka brottsligheten väl så bra som när man inriktar sig på att gripa gärningsmän.

23 Det brottsförebyggande arbetet utgår här ifrån brottsoffret och inte gärningsmannen. Ett bra exempel är när man identifierar upprepat utsatta brottsoffer och genom råd och stöd eller skyddsåtgärder minskar risken för att dessa åter ska drabbas av brott. Det är dock viktigt att skilja detta arbete från det normala brottsofferarbetet som syftar till att åstadkomma ett humant bemötande av brottsoffer samt förbättra förutsättningarna för ett effektivt utredningsarbete. Detta sistnämnda arbete är mycket viktigt men utgör inte brottsförebyggande arbete.

Implementering m.m.

Om arbetsgruppen får gehör för hela eller delar av innehållet i denna rapport och avsikten är att, för att citera direktivet till uppdraget: *formulera en strategi för att "göra verkstad" av en begreppsdefinition*, synes den viktigaste ingrediensen i en sådan strategi vara att planera och genomföra en systematisk implementering och kommunicering av polisens nya inriktning på det brottsförebyggande arbetet. En sådan strategi bör utarbetas av en särskild arbetsgrupp. I samband med planeringen av "implementeringsstrategin" bör också en oberoende vetenskaplig utvärdering av själva processen planeras. Utvärderingsarbetet bör sedan bedrivas parallellt med implementeringsarbetet. En implementeringsstrategi bör förutom utbildning/information även kunna innehålla exempelvis: införandeplaner, inrättande av råd- och stödfunktioner, handledning, coachning, nätverksaktiviteter, utbytestjänstgöring, m.m.

Preliminära utbildningsbehov

Åtta olika målgrupper inom polisen har identifierats som alla på olika sätt kommer att beröras av den nya inriktningen för

det brottsförebyggande arbetet. Dessa målgrupper är strategiska chefer, operativa chefer, första linjens chefer, specialister på brottsförebyggande arbete, personal vid kriminalunderrättelsetjänsten, personal med prioriteringsansvar vid KC, yttre polispersonal och övriga polisanställda.

En grundförutsättning för att ett nytt synsätt för brottsförebyggande verksamhet ska kunna få genomslag inom hela polisorganisationen är att all personal får behovsanpassad utbildning. De är viktigt att alla anställda får en grundläggande förståelse för det brottsförebyggande arbetet medan vissa personalgrupper behöver olika grad av fördjupningskunskaper inom ett antal olika kunskapsområden.

Det låter sig inte göras att inom detta uppdrag närmare beskriva omfattningen och innehållet i utbildningsinsatserna för respektive målgrupp. Detta arbete bör överlämnas till dem som får i uppdrag att utarbeta implementeringsstrategin i sin helhet. Trots det sagda presenteras nedan en översikt över vilka utbildningsbehov som arbetsgruppen anser föreligger.

Det är viktigt att även personalen vid Rikspolisstyrelsen kategoriseras utifrån vilket utbildningsbehov som föreligger vad avser brottsförebyggande arbete.

	DEFINITIONEN AV POLISENS BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE.	BROTTLIGHETENS ORSAKER/TEORIER	PROBLEMINDEFIERING, KARTLÄGGNING OCH ANALYS	BROTTSFÖREBYGGANDE AKTIVITETER	UPPFÖLJNING UTVÄRDERING	TAKTISK LEDNING I BROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE	SAMVERKAN
Strategiska chefer	**	**	**	**	**	*	**
Operativa chefer	**	**	**	**	**	**	**
Första linjens chefer	**	**	**	**	**	***	**
Specialister	***	***	***	***	***	*	***
KUT	**	**	***	***	**	*	**
Yttre personal	**	*	*	**	*	*	*
KC- pers. prioriteringsansvar	**	*	*	**	*	**	**
Övrig personal	*	*	*	*	*	*	*

*Grundläggande kunskaper

**Fördjupade kunskaper

***Specialistkunskaper

Bilaga 2: Brå:s forskning och kunskapsspridning

En stor del av det som görs på Brå har bäring på polisens brottsförebyggande arbete.

Brå är ett expertorgan inom rättsväsendet. Myndigheten initierar och bedriver forsknings- och utvecklingsarbete för att ge regeringen och myndigheterna inom framför allt rättsväsendet underlag för prioriteringar och åtgärder. Brå ansvarar för den officiella kriminalstatistiken i Sverige. Utöver detta ansvarar Brå dessutom för statistiken över anmälda hatbrott och för den nationella trygghetsundersökningen (NTU). Med hjälp av NTU kan Polisen och kommunerna få, förutom statistiken, ett underlag till det första steget i det brottsförebyggande arbetet, att beskriva problembilden.

En av de mest använda källorna för information om brottsligheten i Sverige är den officiella kriminalstatistiken, vilken belyser brottsligheten utifrån de brott som anmäls till och handläggs av polis, tull, åklagare, domstol och kriminalvård. Kriminalstatistiken är det verktyg polis och kommun använder mest för att belysa de problemområden man har på lokal nivå.

Den nationella trygghetsundersökningen (NTU) undersöker årligen självrapporterad utsatthet för brott, upplevd trygghet och förtroende för rättsväsendet och dess myndigheter. Resultaten av NTU ger en kompletterande bild till den anmälda brottsligheten i Sverige, i synnerhet utsatthet för olika typer av brott. Denna kan ge en nationell bild av hur utsattheten för vissa centrala brottstyper och hur tryggheten utvecklats. NTU kan i dagsläget dock inte användas som underlag i det lokala arbetet eftersom materialet inte är tillräckligt stort för att brytas ner till den nivån.

I den analys som polisen och kommunen ska göra när problemområdena har identifierats ingår att skaffa kunskap om vilka åtgärder som kan vara effektiva. Som ett stöd i detta arbete har Brå har de senaste åren publicerat en rad metaanalyser, där internationella forskare genomfört studier för Brå:s räkning.

Exempel på metaanalyser som publicerats är ”Kameraövervakning och brottsprevention”, ”Förbättrad utomhusbelysning och brottsprevention”, ”Program med bredd kan förebygga ungdomsbrott” och ”Bevisat: grannsamverkan fungerar”. I metastudierna sammanförs många utvärderingar från flera länder som bedöms leva upp till ett antal identifierade empiriska kriterier för att så säkert som möjligt mäta effekter. Resultaten från utvärderingarna används för att räkna fram och teckna en samlad bild av vilka effekter som åtgärden har och inte har. Studierna är också värdefulla för att kunna bedöma under vilka förutsättningar som en viss åtgärd fungerar. Det handlar om att på ett systematiskt sätt väga samman resultat från många undersökningar för att få en säkrare generell bild av en åtgärds brottsförebyggande möjligheter och begränsningar.

Enheten för Utvärdering och polisforskning
Enheten för Utvärdering och polisforskning (UPO) har som

övergripande uppgift att utvärdera verksamheter inom rättsväsendet. Från och med år 2011 har enheten fått ett utökat ansvar för polisforskning på Brå, vilket innebär att insatserna när det gäller dels uppföljning och utvärdering på polisområdet kommer att förstärkas. De senaste åren har en rad projekt som rör polisen genomförts på enheten. Flera av dem har rört polisens utredningsarbete, men även studier om brottsförebyggande arbete har genomförts. Här kan exempelvis nämnas utvärderingen av ”Kronobergsmodellen” och en studie av polisens arbete med volontärer. Enheten får dessutom ett särskilt ansvar för att bevaka nationell och internationell forsknings- och utvecklingsverksamhet inom polisområdet.

Utvärderingsuppdragen som placeras vid enheten kommer mestadels från regeringen och kan röra effekterna av politiskt beslutade reformer eller förändringar av annat slag inom rättsväsendets verksamhet. Avsikten är att utvärderingarna dels ska ge regering och riksdag underlag för lagstiftning, dels ge rättsväsendets myndigheter – med särskild betoning på Polisen – och andra berörda myndigheter kunskap som kan hjälpa dem att utveckla sina verksamheter. Utöver utvärderingsprojekten bidrar enheten även på andra sätt till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet.

Det kan till exempel handla om att vara ”bollplank” när det gäller utvärderingar eller kunskapsammansättningar som myndigheterna själva arbetar med. Kunskapsstödet kan ges dels informellt, dels i form av ett mer formaliserat deltagande i olika grupper.

Inom ramen för föreliggande uppdrag fick Brå i uppdrag att ”stimulera och utvärdera lokala brottsförebyggande projekt som bedöms vara särskilt intressanta”.

För att möta detta har tre polisära metodprojekt initieras som kommer att stödjas, drivas och utvärderas av enheten under år 2012/2013. De tre projekten har valts ut för att möta polisens behov och efterfrågan av effektvärderingar av polisära metoder. Avsikten med utvärderingarna är, att förutom att ge regering och riksdag underlag för lagstiftning, ge rättsväsendets myndigheter – med särskild betoning på Polisen – och andra berörda myndigheter kunskap som kan hjälpa dem att utveckla sina verksamheter.

Enheten för Rättsstatistik

Enheten för Rättsstatistik (ERS) ansvarar för att löpande producera och förvalta Sveriges officiella kriminalstatistik och det tillhörande systemet för rättsstatistik (SOR). Enheten ansvarar därutöver även för att ta fram statistikrapporter till Rikspolisstyrelsen (RPS) från den så kallade RUS databasen. Till de löpande huvuduppgifterna hör även att framställa specialanpassad statistik och mikrodata från de register som ligger till grund för den officiella statistiken med mera på begäran av statistikens användare. Utöver produktionen ansvarar enheten för att löpande kvalitetssäkra och utveckla den officiella kriminalstatistiken och tillhörande system samt annan löpande registerbaserad statistik.

Enheten är verksamhetsexpert och kravställare i det myndighetsgemensamma utvecklingsarbete som bedrivs inom ramen för Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) och det därtill kopplade interna anpassningsarbetet (RÄLS), för att på sikt kunna hämta hem de nyttor som RIF arbetet förväntas leda till i form av ökad kvalitet, effektivisering av produktionen och nya statistikområden.

Enheten för forskning och utveckling

Enheten för forskning och utveckling (FoU) bedriver tillämpad forskning och utvecklingsverksamhet. Enheten har som uppgift är att ta fram expertkunskap och analysera aktuella sakfrågor av relevans för kriminalpolitiken och verksamheterna inom rättsväsendet. Utmärkande för enhetens verksamhet är att projekten främst är inriktade mot sådant som berör den traditionella brottsligheten och rättsväsendets arbete mot sådan brottslighet.

Som beslutsunderlag inom kriminalpolitiken och rättsväsendet behövs det fördjupad kunskap om brottslighetens omfattning och utveckling, särskilda brottskategorier och rättsväsendets verksamheter. Vid enheten bedrivs det vanligtvis flera projekt med sådan inriktning. En annan del av verksamheten är att utveckla verktyg och system för analys som kan användas av såväl Brå som andra aktörer.

Enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet

Enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet (EkoOrg) är inriktad på tillämpad forskning och utvecklingsverksamhet främst inom områdena ekonomisk och organiserad brottslighet. Syftet med enheten är att ha en nationell expertfunktion på ekobrott och organiserad brottslighet i vid mening. Med empirisk forskning som bas ska enheten formulera brottsförebyggande och brottsbekämpande strategier och metoder tillsammans med myndigheterna inom kontroll och rättskedjan och sprida kunskap om dessa områden.

Enheten för lokalt brottsförebyggande arbete (Elba)

Enheten för lokalt brottsförebyggande arbete (Elba) som har ansvaret för att samla och sprida kunskap om framgångsrika metoder, följa upp och utveckla projekt samt bidra till att behovet av utbildning på den lokala nivån tillgodoses. Syftet är

- att enheten ska fungera som en länk mellan forskning och praktik och
- tillhandahålla forskningsbaserad kunskap, framgångsrika metoder och
- projekt samt beprövad erfarenhet som de lokala praktikererna har nytta av i sin vardag och kan omsätta i det lokala brottsförebyggande arbetet.

Bland annat har enheten tagit fram målgruppsanpassade

versioner på några av de metaanalyser Brå låtit ta fram för spridning till lokala aktörer.

Polisen är en viktig målgrupp för Elba då polisen sitter med i de flesta av de lokala brottsförebyggande råden. I Elbas stöd i det brottsförebyggande arbete framhålls polisens betydelse för kartläggning av den lokala problembilden och vid utformning av ett lokalt brottsförebyggande arbete. Material som tas fram på enheten anpassas och utformas efter kommunens och polisens behov.

Årligen delar enheten ut ekonomiskt stöd till brottsförebyggande arbete som bedrivs på lokal nivå för att stimulera och stödja lokalt brottsförebyggande arbete. Det finns två ansökningstillfällen, vår och höst. Under år 2011 prioriterade Brå ansökningar som tagit utgångspunkt i de samverkansöverenskommelser som träffas mellan kommun och polis och som syftar till att utveckla och effektivisera det operativa brottsförebyggande samarbetet. Prövningen av ansökningarna skedde i samråd med Rikspolisstyrelsen (RPS) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Samtliga ansökningar granskades och bedömningen av vilka projekt som skulle prioriteras gjordes utifrån om kommunerna som sökte hade:

- en samverkansöverenskommelse
- det berörda problemområdet upptaget i överenskommelsen
- ett klart samarbete mellan polis och kommun

Av 16 inkomna ansökningar om projektstöd under våren 2011 bedömdes sex projekt vara inom ramen för samverkansöverenskommelser. Under hösten inkom sammanlagt 13 ansökning om projektstöd. Av dessa bedömdes tio ansökningar vara inom ramen för samverkansöverenskommelser. Av de 16 ansökningarna inom ramen för samverkansöverenskommelser, beviljades 12 ansökningar ekonomiskt projektstöd 2011.

Publikationer, konferenser och presentationer

För att få en samlad bild av vad Brå publicerat de senaste åren som kan utgöra ett kunskapsstöd till Polisen har vi gjort en inventering av Brå:s publikationer de senaste fyra åren (2008-2011). Inventeringen resulterade i 39 för polisen relevanta publikationer inom brottsförebyggande arbete, brottsanalys med brottsförebyggande uppslag, utredning och lagföring och analyser om bland annat polisen. Dessutom är 10 publikationer/projekt inom ämnet pågående på Brå med slutdatum under vintern år 2011 och början av år 2012, se bilaga 3.

Förutom det skrivna kunskapsstödet anordnar Brå årligen två konferenser, en nationell och en internationell som båda är mycket relevanta för polisen. Den nationella konferensen ”Råd för framtiden” som anordnas av enheten för lokalt brottsförebyggande arbete (Elba) på Brå är riktad till polis, kommun och andra lokala brottsförebyggande aktörer. Varje år har konferensen runt 300 deltagare från hela Sverige, 2011 deltog poliser från 15 olika polismyndigheter.

Den internationella konferensen ”The Stockholm Cri-

minology Symposium” anordnas årligen av Brå:s informationsenhet. Varje år samlar the Stockholm Criminology Symposium 500–600 av världens främsta forskare, praktiker och beslutsfattare inom det kriminalpolitiska området. År 2010 var polisforskning i fokus och föreläsningarna handlade bland annat om hur Polisens resurser ska fördelas, effektivare kriminalundersökningar och hur man bäst ska arbeta i utsatta bostadsområden och mot ungdomsbrottslighet. År 2011 var temat återfall i brott. Polisen har erbjudits att delta på konferensen utan kostnad.

Utöver dessa två konferenser har Brå 2008–2011 även hållit i flera mindre regionala konferenser och seminarium.

Under 2009 anordnade Brå t.ex. tre seminarier för polisen som handlade om hur man kartlägger grov organiserad brottslighet och krogrelaterad brottslighet.

Spridning av Brå:s kunskapsstöd

Brå har hittills valt att rikta det kunskapsstöd som Brå tagit fram till höga chefer och andra nyckelpersoner inom Polisen för att få bästa möjliga spridning. Kunskapsstödet har sprids genom:

- Samtliga rapporter skickas till Polisledning och till redaktörerna för RPS Intranät
- ”Brå sammanfattat” – ett utskick av en sammanfattning av de senast utgivna rapporterna som går ut till ett hundratal utvalda, däribland samtliga länspolismästare kansli
- Löpande kontakter med RPS kommunikationsavdelning om det som berör polisen
- Brå:s nära kontakt med redaktionen på Svensk Polis
- Brå:s webbplats

Brå:s webbplats är den i särklass största spridaren av Brå-material. Brå driver i dag, utöver intranätet, tre externa webbplatser – Brå:s officiella webbplats, en webbplats för Stockholm Criminology Symposium och webbplatsen ”Brottsrummet” för unga och lärare. Ett viktigt arbete är att hålla webbplatserna uppdaterade med nya resultat och den senaste statistiken, presentera nyheter och sammanställningar och producera nyhetsbrev.

Bilaga 3: Brå:s polisrelevanta publikationer 2008–2011

Publikationer om brottsförebyggande

Butiksrån (Del 1). Madeleine Blixt, Lisa Wallin (2011). Brottsförebyggande rådet (Brå)

Lokal organiserad brottslighet, en handbok om motåtgärder.

Lars Korsell, Anna Kers, Rasmus Sundin, Charlotta Gustafsson, Kerstin Gustafsson Figueroa, Johanna Skinnari, Daniel Vesterhav, Lars Alexandersson, Kajsa Eliasson (2011). Brottsförebyggande rådet (Brå)

Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete. Greta Berg, Charlotta Gustafsson, Marie Johansson Meinke (2011). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Penningtvätt. Rapportering och hantering av misstänkta transaktioner. Daniel Vesterhav, Lars Korsell, Anders Stenström, Johanna Skinnari (2011). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Volontärer inom polisen. Analys och rekommendationer. Ekström, Emma och Eksten, Anna (2010). Brottsförebyggande rådet (Brå)

The K-model – A Swedish Police Method to Reduce Youth Violence in Public Spaces. Magnitude of Implementation and Effects on Levels of Assault. Grevholm, Erik, Holmberg, Stina & Alm, Agnes (2010). Policing – A Journal of Policy and Practice. Oxford, England: Oxford University Press.

Platsens betydelse för polisarbete. Weisburd, David, Telep, Cody & Braga Anthony (2010). Brottsförebyggande rådet (Brå).

The importance of place in policing. Weisburd, David, Telep, Cody & Braga Anthony (2010). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Utvärdering av Kronobergsmodellen. Alm, Agnes (2009). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Förebyggande av våld i offentlig miljö. Slutrapport. Axbom, Susanne & Johansson Meinke, Marie (2009). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Polisens satsning mot organiserad brottslighet. Isabel Schoultz, Malin Målarstig, Madeleine Hulting, Daniel Vesterhav, Lars Korsell (2009). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Grannsamverkans effekter på brottsligheten. En systematisk forskningsgenomgång. Bennet, Trevor & Holloway, Katy (2008). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Effectiveness of Neighbourhood Watch In Reducing Crime. Bennet, Trevor & Holloway, Katy (2008). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Kameraövervakning i Landskrona. En utvärdering. Lindahl, Emma (2009). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Lokala åtgärder mot organiserad brottslighet. Idéskrift 18. Kajsa Eliasson, Lars Korsell, Johanna Skinnari, Anna Kers (2009). Brottsförebyggande rådet (Brå)

Brottsanalys med brottsförebyggande uppdrag

Polisens möte med organiserad brottslighet. Baard, Patrik, Skinnari, Johanna, Korsell, Lars, Weding, Linda & Heber, Anita (2009). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Väldsam politisk extremism. Korsell, Lars, Olsson, Johan, Nyqvist, Anette, Vesterhav, Daniel, Skinnari, Johanna, Nilsson Sahlin, Hanna, Hagström, Ahn-Za, Lodenius, Anna-Lena, Sundström, Eva, Baard, Patrik & Carle, Jan (2009). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Sexuell människohandel. Forsman, Malin & Korsell, Lars (2008). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Strategier mot fotbollsrelaterade ordningsstörningar. Nordqvist, Lin (2008). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Utredning och lagföring

Strukturerad riskanalys vid våld mot närstående. En lägesbeskrivning av polisens arbete. Westlund, Olle (2010). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Olika förundersökningsledare – olika beslut. Eksten, Anna (2009). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Misshandel mellan obekanta. Kan fler brott klaras upp? Eksten, Anna (2009). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Misshandel mellan obekanta. Brottsoffrens syn på polisens arbete. Ekström, Emma (2009). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Polisens utredningar av våld mot kvinnor i nära relationer. Marklund, Fredrik & Nilsson, Anna (2008). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Polisens satsning mot organiserad brottslighet. Schoultz, Isabel, Målarstig, Malin, Hulting, Madeleine, Vesterhav, Daniel, Korsell & Lars (2009). Brottsförebyggande rådet (Brå).

14 projekt mot organiserad brottslighet. En analys av Polisens särskilda satsning. Schoultz, Isabel & Målarstig, Malin (2008). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Topplistor. Introduktion till polisens gärningsmannainriktade strategier mot brott. Idéskrift nr 17. Svensson, Roland (2008). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Samverkan mot bidragsbedrägerier. Friström, Mattias, Schoultz, Isabel, Åslund, Sandra & Korsell, Lars (2008). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Barn som begått brott. Socialtjänstens och polisens åtgärder. Jarl, Linda, Holmberg, Stina & Öberg, Jonas (2008). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Analys om bland annat polisen

Ungdomsvård och ungdomstjänst. Jonas Öberg, Katarina Aslanido, Stina Holmberg (2011). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Handläggningstider i rättskedjan. Klara Hradilova-Selin, Kerstin Nelander (2011). Brottsförebyggande rådet (Brå)

Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. Slutredovisning av ett regeringsuppdrag. Lundgren, Marcus, Holmberg, Stina, Lennartsson Hartmann, Ylva och Netscher, Amanda (2010). Brottsförebyggande rådet (Brå).

Upprepad utsatthet för våld. Polisens och socialtjänstens

- arbete i nio län. Jönson, Linda (2010). Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. En första uppföljning av regeringens handlingsplan. Lundgren, Marcus, Holmberg, Stina, Jönsson, Linda & Sackemark, Madeleine (2010). Brottsförebyggande rådet (Brå).
- På egna meriter? Den anmälda brottsligheten i Södermanlands och Västmanlands län. Hagstedt, Johanna (2010). Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Brottsoffers kontakter med rättsväsendet. Blixt, Madeleine, Hradilova Selin & Klara, Westlund, Olle (2010). Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Prostitution och människohandel för sexuella ändamål. En första uppföljning av regeringens handlingsplan. Eklund, Anna & Holmberg, Stina (2010). Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2009. Irlander, Åsa & Westfelt, Lars (2010). Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Våld mot kvinnor och män i nära relationer. Våldets karaktär och offrens erfarenheter av rättsväsendet. Hradilova Selin, Klara (2009). Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Pågående publikationer och projekt
- Plan för polisens strategiska brottsförebyggande arbete, och stöd till samarbeten Polis och kommun (SÖK), regeringsuppdrag till Brå och RPS. Utvärderingsenheten och Enheten för lokalt brottsförebyggande arbete.
- Studie om polisens användning av hot- och riskbedömning vid våld mot kvinnor i nära relationer.
- Central myndighetssamverkan för stöd till grannsamverkan, handbok i Grannsamverkan, Elba. (Dec)
- Utvärdering av lokala poliskontor, utifrån avtal med Polismyndigheten i Stockholms län. Enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet. (29 nov)
- Analys av förutsättningarna för platsinriktat brottsförebyggande polisarbete och eventuellt utvärdering av försök med sådana verksamheter "Hot spots". Enheten för utvärdering. (7 nov)
- Uppföljning av regeringens handlingsplan om prostitution och trafficking. Enheten för utvärdering. (30 nov)
- Utvärdering av den nya myndighetsgemensamma strukturen för att bekämpa grov organiserad brottslighet Enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet. (15 dec)
- Analys av polisens arbete med att utreda butiksrån. Enheten för forskning och utveckling. (Jan-feb)
- Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF). Ett nytt system för att ta fram och sammanföra uppgifter från polisen och övriga rättsväsendet som bland annat ska ge enhetlig statistik där det går att följa ärenden genom hela rättskedjan.
- Polisens utredning av hedersrelaterat våld. Enheten för utvärdering. (31 jan)
- Utbildningar och konferenser
- Råd för framtiden, årlig konferens arrangerad av enheten för lokalt brottsförebyggande arbete (Elba) på Brå.
- Lokala utvecklingsavtal (LUA), Brå och Rikspolisstyrelsen anordnar 2011 en konferens för samordnare och poliser som berörs av de lokala utvecklingsavtalen.
- Stockholm Criminology Symposium, årlig konferens arrangerad av Brås informationsenhet som riktar sig till praktiker och forskare i hela världen.
- Samverkansöverenskommelser (SÖK), utbildning arrangerad av Brå, RPS och SKL. En pilotutbildning som ska lägga grund för en fast utbildning i hur man arbetar med samverkansöverenskommelser. Utbildningen är för poliser, lokal brottsförebyggare och andra lokala kommunala aktörer.
- Grov Organiserad Brottslighet (GOB), Under 2009 anordnade Brå tre seminarier för polis, kommun och näringsliv i grundläggande samverkan, kartläggning av organiserad brottslighet lokalt och krogrelaterad brottslighet.
- Regionala konferenser, för polis, kommun och den privata sektorn anordnades under 2008. Målet var att ge berörda beslutsfattare möjlighet att bestämma lämpligheten av kameraövervakning och Grannsamverkan.
- Seminarier, anordnas på Brå för rättsväsendet vid släpp av relevanta för målgruppen nya publikationer.

Bilaga 4: Kartläggning av samverkansöverenskommelser

Beskrivning av samverkansöverenskommelser 2010 och 2011

Inom ramen för regeringsuppdraget har Brå samlat in och undersökt de samverkansöverenskommelser som fanns tillgängliga 2010 och 2011. Med utgångspunkt i de fem steg som bör ingå i en samverkansprocess¹ har Brå sedan analyserat överenskommelserna och jämfört de två åren för att se en eventuell utveckling eller förändring över tid.

Genomgången av samverkansöverenskommelser visar hur själva överenskommelserna är uppbyggda och vad de inriktar sig på. Den kan dock inte ge en bild av hur arbetet med samverkansöverenskommelser uppfattas av dess parter och hur arbetet i praktiken går till. Brå ser ett behov av att belysa dessa frågor och kommer därför att skicka en större enkät till alla kommuner och polismyndigheter under våren 2012. För att ytterligare fördjupa kunskapen om arbetet med samverkansöverenskommelser och belysa hur det praktiska arbetet har gått kommer Brå att följa ett par av de kommuner som under våren 2012 deltagit i en utbildning om samverkan och hur man skapar en hållbar samverkansöverenskommelse. En processutvärdering av deras arbete med samverkansöverenskommelserna kommer att genomföras och presenteras under hösten samma år.

Antalet överenskommelser har ökat

Arbetet med att skapa samverkansöverenskommelser mellan polis och kommun har gått framåt. År 2011 fanns samverkansöverenskommelser inom alla 21 län och i närmare nio av tio kommuner.² Mellan åren 2010 och 2011 har 42 nya kommuner tecknat en samverkansöverenskommelse med polisen, vilket innebär en ökning med 17 procent. Jämfört med året innan ökade antalet samverkansöverenskommelser med 14 procent år 2011.³

Tabell 1. Antal kommuner med samverkansöverenskommelser samt antal samverkansöverenskommelser fördelat mellan 2010 och 2011, samt procentuell förändring.

	ÅR 2011	ÅR 2010	FÖRÄNDRING (%)
Antal kommuner med samverkansöverenskommelse	251	209	+17 %
Antal samverkansöverenskommelser	221	189	+14 %

1 Att initiera samverkan och enas om att den ska genomföras, att kartlägga de lokala problemen, att enas om en gemensam problembild och planera för relevanta åtgärder, att genomföra åtgärder samt att följa upp samverkan.

2 Antalet baserar sig på de samverkansöverenskommelser som kommit till Brå efter förfrågan till alla plismyndigheter.

3 En samverkansöverenskommelse kan inrymma flera kommuner, varför antalet överenskommelser inte är detsamma som antalet kommuner som har en överenskommelse.

I nio av de 21 länen hade samtliga kommuner inom länet en samverkansöverenskommelse under år 2011. Exempel på län där samtliga kommuner inom länet ingår i en samverkansöverenskommelse är Skåne, Södermanland, Jämtland och Dalarna.

Tre fjärdedelar av samverkansöverenskommelserna år 2011 löpte i upp till två år. Endast 10 procent av överenskommelserna 2011 löpte under fyra år eller mer. Jämför man löptiden för de överenskommelser som skickades in hösten 2011 med dem som skickades in under 2010 kan man se att överenskommelserna 2011 tenderar att löpa under en något längre period.

En stor del förnyades under 2011

I tabell 2 kan man utläsa att en tredjedel (36 procent) av samverkansöverenskommelserna år 2011 hade reviderats under året. Med det menas att det rör sig om ett avtal som tecknades under 2010 eller tidigare och som omarbetades efter det att överenskommelsens datum hade löpt ut. Att en så stor andel revideras tyder på att överenskommelserna i många fall är ett dokument som man arbetar med aktivt och därför uppdaterar när datumet gått ut. Samtidigt var 12 procent av de överenskommelser som skickades in till Brå under hösten 2011 identiska med den överenskommelse som skickades in året innan, trots att en revidering skulle ha gjorts under året och slutdatumet för överenskommelsen hade löpt ut.

Tabell 2. Nya, reviderade och oförändrade samverkansöverenskommelser med utgången datum, fördelat på antal och andel av totala antalet samverkansöverenskommelser.

TYP AV ÖVERENSKOMMELSER 2011	ANTAL	PROCENT
Reviderade	80	36
Oförändrade, ej nytt datum	31	14

När det gäller överenskommelser där slutdatumet passerat utan att överenskommelsen förnyats är frågan om de kan anses vara gällande. Kanske indikerar de oförändrade avtalen att polis och kommun är nöjda med det avtal de skapat tidigare år och vill fortsätta att arbeta inom samma områden, men det kan också peka på en samverkan som har stagnerat, eller på att samverkansöverenskommelserna anses vara en pappersprodukt som inte har någon praktisk betydelse i arbetet.

Utformningen av överenskommelserna har utvecklats. Avtalens utformning och omfattning varierar mellan kommuner och län. Det är dock tydligt att det i många län funnits någon form av mall som flera överenskommelser är skapade efter. Därför finns ofta en strukturell likhet mellan samverkansöverenskommelser inom samma län.

I hälften av samverkansöverenskommelserna år 2011 presenterades samtliga fem steg som bör ingå i arbetet med att bygga upp en samverkansöverenskommelse, det vill säga att initiera samverkan och enas om att den ska genomföras, att kartlägga de lokala problemen, att enas om en gemensam problembild och planera för relevanta åtgärder, att genomföra åtgärder⁴ samt att följa upp samverkan. I jämförelse med samverkansöverenskommelserna från 2010 uppfylls de fem stegen i fler överenskommelser 2011 (en ökning på 10 procentenheter), vilket tyder på att man i ökad utsträckning har lyckats planera för en samverkansprocess som följer RPS direktiv från 2008.⁵

Brottsutvecklingen viktigast i kartläggningar

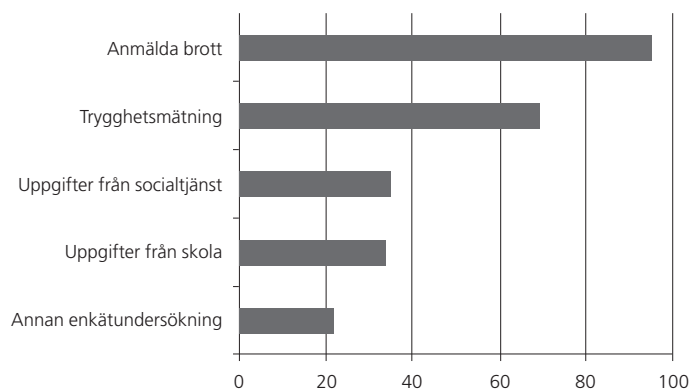
En förutsättning för att en samverkan över huvud taget ska vara genomförbar är att parterna enas om hur den lokala problembilden ser ut. Helst ska denna problembild föregås av en lokal kartläggning. I nio av tio samverkansöverenskommelser från år 2011 anges att skrivelsen baseras på en gemensam problembild. I de överenskommelser där parterna hade enats om en gemensam problembild hade denna föregåtts av en lokal kartläggning i två tredjedelar av överenskommelserna.

I princip alla som har gjort en kartläggning har använt sig av statistik över anmälda brott. Hur man använt statistiken skiljer sig dock åt. Det är i huvudsak polisen som står för framtagandet av statistiken, och i vissa län har man nöjt sig med en övergripande lägesbild, medan man i andra län har brutit ned statistiken till en mer strategisk nivå. Ett exempel på ett sådant län är Örebro. Där har en enskild bilaga med kommunens problembild när det gäller den statistik som polisen förfogar över bifogats varje samverkansöverenskommelse. Polisen har valt att inte nöja sig med en övergripande bild över anmälda brott, utan har använt sig av flera källor, bland annat LUPP (Lokal Uppföljnings- & Prognosprocedur) och Hobbit (Händelse- och brottsinformationstjänst). Polisen har även tittat på händelserapporter⁶ samt placerat anmälda brott och händelser geografiskt för att undersöka spridningen.

I två tredjedelar av samverkansöverenskommelserna har man också använt sig av en trygghetsmätning. I vissa fall har man genomfört en separat trygghetsmätning inom kommunen, i andra fall använder man sig av Brå:s Nationella trygghetsundersökning (NTU). Uppgifter från skola och socialtjänst har använts i en tredjedel av kartläggningarna. Det bör dock framhållas att skolan och socialtjänsten troligtvis varit med i framtagandet av problembilder i högre utsträckning än vad som nämns i överenskommelserna, men att uppgifterna

finns med som en del av den initiala diskussionen och inte som en separat del av kartläggningen. Det förekommer även andra typer av enkätundersökningar än trygghetsmätningar i kartläggningarna. I många fall rör det sig om drogvaneundersökningar bland skolelever.

Diagram 1. Procentuell fördelning av typ av kartläggning i samverkansöverenskommelser.



Störst fokus på ungdomar

I de flesta fall mynnar kartläggning och problembild ut i ett par prioriterade områden, så kallade fokusområden. Nio av tio överenskommelser innehåller fem eller färre fokusområden, vanligast är att en överenskommelse innehåller 3–4 fokusområden.

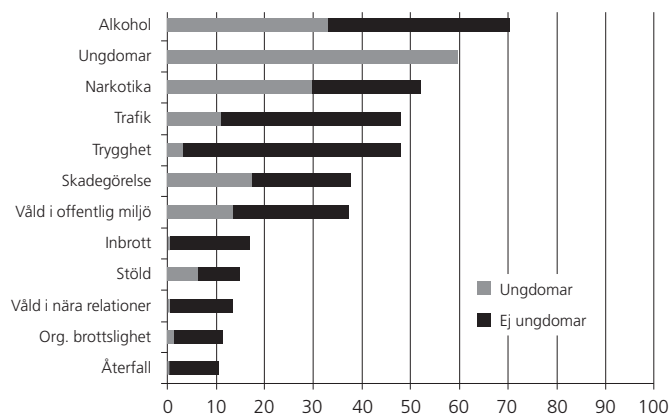
Som framgår av diagram 2 är alkohol, följt av ungdomsbrott de fokusområden som oftast nämns i samverkansöverenskommelserna. I diagrammet syns även fördelningen av hur stor andel av åtgärderna mot exempelvis alkohol som riktar sig mot ungdomar (33 procent) samt hur stor andel som riktar sig mot vuxna (37 procent). Uppdelningen på ungdomar och vuxna har gjorts då det dels finns åtgärder som bedrivs mot olika brottsområden och som riktar sig mot vuxna som begår brotten, dels åtgärder som bedrivs mot olika brottsområden men som riktar sig specifikt mot ungdomar. Det är dessutom vanligt att begreppet ”ungdomar” är ett eget fokusområde i överenskommelserna. Inom detta område kan åtgärder mot alla typer av ungdomsbrott bedrivas.

4 I samverkansöverenskommelserna går det inte att utläsa om de planerade åtgärderna är genomförda och därför får en redovisning av planerade konkreta åtgärder utgöra måttet på den punkten.

5 Det finns inget enskilt samverkanssteg som står för förändringen mellan de två åren. Snarare rör det sig om ett ökat antal samverkansöverenskommelser där samtliga steg finns beskrivna.

6 Händelserapporter skrivs för varje larm som polisen får och är inte avhängigt en brottsanmälan.

Diagram 2. Andel av samverkansöverenskommelserna år 2011 som inrymmer olika typer av fokusområden, uppdelat på åtgärder som riktar sig till ungdomar och åtgärder som riktar sig till vuxna.



Tar man hänsyn till att många av de åtgärder som beskrivs inom olika fokusområden riktar sig till ungdomar är ungdomar och ungdomsbrott det ojämförligt vanligaste fokusområdet i samverkansöverenskommelserna under år 2011.

Om samverkansöverenskommelserna år 2011 jämförs med de samverkansöverenskommelser som samlades in 2010 syns en viss förskjutning så att fler lyfter fram åtgärder mot alkohol och narkotika medan ungdomar och ungdomsbrott var mest prioriterat även under 2010. Våld i offentlig miljö hade mindre utrymme i överenskommelserna 2011 jämfört med 2010.

De flesta överenskommelser innehåller konkreta åtgärder

I 70 procent (152 stycken) av överenskommelserna 2011 beskrivs konkreta åtgärder som ska bedrivas inom ramen för överenskommelsen. Det är samma andel som året innan. Att en beskrivning av konkreta åtgärder saknas i knappt en tredjedel av överenskommelserna innebär inte att sådana inte genomförs i praktiken. Däremot innebär avsaknaden av konkreta åtgärder i överenskommelserna att konkretiseringen av arbetet och fördelningen inom samverkan blir mer otydlig för en utomstående granskare.

För de tre fokusområden som oftast förekommer i samverkansöverenskommelserna (alkohol, ungdomar och narkotika) beskrivs en rad olika aktiviteter eller åtgärder.

Nedan följer en kort beskrivning och sammanfattning av vad polis och kommun har beslutat genomföra inom dessa tre områden. Inom fokusområdet alkohol handlar många av åtgärderna om att polisen och kommunen ska undvika överservering sker på krogar och begränsa tillgängligheten av alkohol hos ungdomar. Detta ska främst göras genom att polis och kommun genomför krogkontroller och tillsyn tillsammans, men också genom direktförverkanden, där polisen håller ut alkohol som innehas av ungdomar på allmän plats. Flera åtgärder inom fokusområdet går ut på att skapa en

mer genomtänkt krogmiljö med mindre överservering genom att samverka med krogare och utbilda ordningsvakter. När det gäller metoder är Ansvarsfull alkoholserving⁷, Kronobergsmodellen⁸ (där direktförverkande är en del) och Örebro Preventionsprogram (ÖPP)⁹ populära åtgärder under fokusområdet alkohol. Alla tre metoder är utvärderade och två av dem (Ansvarsfull alkoholserving och Kronobergsmodellen) visar lovande resultat, förutsatt att metoden/arbetsättet genomförs systematiskt.¹⁰ ÖPP har utvärderats tre gånger med varierende resultat. En kontrollerad studie genomfördes vid fyra högstadieskolor i Örebro och Kumla 1999–2001. Studien visade mindre berusningsdrickande under skolår 9 i försöks-skolorna.¹¹ I Holland genomfördes en studie som visade att ungdomars alkoholkonsumtion påverkades när ÖPP kombinerades med ett program riktat till elever.¹² STAD (Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem) genomförde en utvärdering av Örebro preventionsprogram 2007–2010.¹³ Resultaten som publicerades under 2011 visade att ÖPP, som det används i Sverige i dag, inte minskar eller skjuter upp ungdomarnas berusningsdrickande eller alkoholkonsumtion.

När det gäller fokusområdet ungdomar i samverkansöverenskommelserna handlar åtgärderna i många fall om att fånga upp ungdomar som befinner sig i riskzon för fortsatt kriminellt beteende. För att fånga upp dessa ungdomar ska kommun och polis, inom ramen för samverkansöverenskommelserna, bland annat bedriva så kallade orossamtal eller bekymringssamtal med ungdomar och vårdnadshavare. Många av de åtgärder som riktar sig till unga i riskzon går ut på att polis och kommun ska utöka sin samverkan för att på så sätt fånga upp ungdomarna så tidigt som möjligt.

En stor del av åtgärderna mot ungdomar handlar om att

- 7 Ansvarsfull alkoholserving syftar till att minska det restaurangrelaterade våldet. Det gör man genom att arbeta för att minska berusningsgraden inne på krogarna och hindra alkoholserving till minderåriga. Metoden vilar på tre ben: samverkan mellan myndigheter och bransch, utbildning av restaurangpersonal och ökad tillsyn.
- 8 Kronobergsmodellen innebär att det ska bli svårare och mindre lockande för ungdomar att dricka alkohol ute på stan, dels genom ingripanden mot ungdomarna, dels genom ingripanden mot langare. Polisen ska stoppa ungdomar på stan, hålla ut deras alkohol, ringa till de omyndiga ungdomarnas föräldrar och uppmana föräldrarna att hämta sina barn. Polisen ska också ställa frågor om varifrån alkoholen kommer. Genom information från ungdomarna försöker polisen spåra alkoholen tillbaka till den som sålt den.
- 9 Örebro Preventionsprogram, ÖPP, vänder sig till föräldrar med barn i högstadiet. Programmet syftar till att påverka föräldrars förhållningssätt till ungdomars drickande och visar hur man som förälder kan agera för att förhindra tidig alkoholdebut och berusningsdrickande bland ungdomar. Programmet genomförs vid korta föräldraträffar (15–20 minuter) en gång per termin i anslutning till ordinarie föräldramöten i skolår 7–9.
- 10 Brå 2009, Statens Folkhälsoinstitut 2007.
- 11 Koutakis N, Stattin H, Kerr M. (2008).
- 12 Koning, I. M., Volleberg, W. A. M., Smit, F., Verdurmen, J. E. E., Van Den Eijnden, R. J. J. M., Ter Bogt, T. F. M., et al. (2009).
- 13 Strandberg, A. & Bodin, M. (2011). Effekttvärdering av Örebro preventionsprogram (ÖPP) (STAD:s rapportserie nr. 44). Stockholm: STAD.

förhindra och försvåra för ungdomar att konsumera alkohol (genom bland annat Kronobergsmodellen) och se till så att det finns trygga vuxna ute på helgkvällar. Ungdomsätgärdena handlar även om att bedriva medling, sommaraktiviteter och informationskampanjer till föräldrar och lärare. Generellt sett har åtgärdena för ungdomar den tydligaste betoningen på samverkan mellan polis och kommun. I princip alla åtgärder riktade till ungdomar baserar sig på någon form av samverkan, eller består i att man ska samverka kring ärenden.

Fokusområdet narkotika ligger ofta under samma rubrik som alkohol och även under rubriken ungdomar i samverkansöverenskommelserna, och åtgärdena går till vissa delar samman. Flertalet av åtgärdena som riktar sig mot narkotika handlar om att informera skolpersonal och föräldrar om narkotika. Åtgärdena går även ut på att förhindra förekomsten av narkotika på krogar, och Krogar mot knark¹⁴ är ett arbetsätt som nämns i flera samverkansöverenskommelser. Att kartlägga missbrukare, genomföra drogvaneundersökningar och utöka den polisiära synligheten på strategiska platser är andra åtgärder som återkommer i samverkansöverenskommelserna.

Vid en jämförelse med samverkansöverenskommelserna från år 2010 kan man se att åtgärdena som beskrivs de båda åren i stort är snarlika. En arbetsmetod som emellertid oftare nämns i överenskommelserna år 2011 är polisiär synlighet och närvaro och kartläggning av utsatta platser, det vill säga platsbaserat polisarbete.¹⁵ Åtgärder med inslag av platsbaserat polisarbete förekommer under fokusområden som våld i offentlig miljö, inbrott, stöld, alkohol och narkotika.

Sammantaget kan sägas att de åtgärder som beskrivs i samverkansöverenskommelserna sällan utgörs av oprövade och renodlade metoder. I de fall metoder används är det sådana som ofta redan har utvärderats, exempelvis ÖPP och Kronobergsmodellen.

Uppföljning

Den sista av de fem punkter som nämns som framgångsfaktorer i samverkansprocessen är uppföljning av det arbete man genomfört. I åtta av tio överenskommelser finns planer på uppföljning, och i merparten står att uppföljningen ska ske löpande under arbetets gång. Ofta ska uppföljningen göras av polis och kommun gemensamt. I många fall står inte hur uppföljningen ska ske, eller vad den ska innehålla, men det finns givetvis undantag där indikatorer för ett lyckat arbete finns uppställda och där uppföljningen är mer detaljerat planerad redan vid överenskommelsens början. Ett par kommuner har redan hunnit genomföra utvärderingar av sina samverkansöverenskommelser. Landskrona är ett exempel på en kommun som har en genomtänkt planering för uppföljning och som har gjort en processutvärdering av tidigare samverkansöverenskommelse.¹⁶

Referenser

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). Utvärdering av Kronobergsmodellen. En polisiär arbetsmetod för att förebygga våld i offentlig miljö. Rapport 2009:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Koutakis N, Stattin H, Kerr M. (2008). Reducing youth alcohol drinking through a parent-targeted intervention: the Örebro Prevention Program. *Addiction*, Volume 103, Number 10, 1629–1637.
- Koning, I.M, Vollebergh, W, Smit, F, Verdurmen, J, Van Den Eijnden, R, Ter Bogt, T, M.fl. (2009). Preventing heavy alcohol use in adolescents (PAS): cluster randomized trial of a parent and student intervention offered separately and simultaneously. *Addiction*, 104 (10), 1669–1678.
- Statens folkhälsoinstitut, (2007). Ansvarsfull alkoholserving. Kostnader besparingar och hälsovinster. Stockholm: FHI.
- Strandberg, A. & Bodin, M. (2011). Effektutvärdering av Örebro preventionsprogram (ÖPP) (STAD:s rapportserie nr. 44). Stockholm: STAD.

14 Krogar mot knark är ett nationellt nätverk bestående av representanter från krogar och myndigheter i 21 kommuner. Nationella nätverket bistår med riktlinjer, styrdokument samt verktyg för att kunna arbeta med metoden lokalt. Ansvar för det lokala arbetet ligger på respektive kommun som själv styr och driver samverkan mellan krog, tillstånd och polis. Varje enskild kommun ska, utifrån gällande nationella riktlinjer, lokalanpassa arbetet så att det fungerar i just deras kommun.

15 Brå kommer att flja och utvärdera tre projekt om platsbaserat polisarbete under åren 2012–2013.

16 Utvärdering av överenskommelse om samverkan för ökad trygghet i Landskrona. Processutvärdering som belyser processsamverkan ur samverkanspartners perspektiv. Lindita Zendeli. 2011.

Bilaga 5: Spridning av handbok

Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete

Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting har gemensamt tagit fram en bok i syfte att stödja och utveckla samverkan mellan kommun och polis i lokalt brottsförebyggande arbete. Boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* publicerades i januari 2011. I samband med publiceringen presenterades boken i Brå:s tidning *Apropå*, *Polistidningen* och SKL:s tidning *Dagens Samhälle*. En sammanfattning av boken återfinns även i antologin *Samverkan för säkerhets skull* framtagen av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Under året har boken spridits och implementerats med det övergripande målet att mobilisera kommunen och polisen till att arbeta kunskaps- och problemorienterat inom det brottsförebyggande området. Under året har ungefär 2 700 exemplar av boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* sänts eller delats ut till landets polismyndigheter, kommuner och lokala brottsförebyggande råd. Därutöver har närmare 700 böcker sålts.

Medverkan vid konferenser

Utöver den generella spridningen har Brå, RPS och SKL medverkat och genomfört ett flertal föreläsningar, utbildningar och utställningar vid konferenser och mässor riktade mot målgrupperna.

GENOMFÖRDA UTSTÄLLNINGAR OCH FÖRELÄSNINGAR 2011

<i>Datum</i>	<i>Plats</i>
18–19 januari	Brå:s metodseminarium
8 mars	Föreläsning för Cepol i Stockholm
23 februari	MSB och SKLs kommunturné:
25 februari	Umeå
28 februari	Sundsvall
2 mars	Växjö
4 mars	Sandviken
7 mars	Revinge
9–11 mars	Göteborg
23 mars	Stockholm
23 mars	Karlstad
	Göteborg
14 april	Föreläsningar och utställning vid Polisriksdagen i Västerås
15 april	Föreläsning vid Offsaks vårkonferens
6 maj	Föreläsning vid konferens med anledning av det lokala utvecklingsavtalet
7 juni	Föreläsning vid konferens MSB – Social oro
31 augusti–1 september	Brå:s metodseminarium
27 och 29 september	Föreläsningar vid grundutbildningen vid polisutbildning i Umeå
14 oktober	Endagsutbildning för Södermanlands län polismyndighet med kommuner
17–18 oktober	Utställning på Brå:s nationella konferens Råd för framtiden
25 oktober	Malmö stads utbildning i samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete
8–10 november.	Utställning på Samhällssäkerhet i Kista
11 november	Föreläsning vid Offsaks höstkonferens
10–11 november	Utbildning i Västra Götaland, polisområde Älvsborg med kommuner
16–17 november	Samhällssäkerhet i samverkan

Bilaga 6: Sammanställning av enkätsvar

Kunskapsstöd polisen efterfrågar från Brå

För att besvara frågan vilket kunskapsstöd polisen efterfrågar från Brå för att bedriva strategiskt brottsförebyggande arbete, samarbetade projektet med ett annat regeringsuppdrag inom RPS. I det uppdraget skulle RPS under 2011 bl.a. redovisa vilka typer av kompetenser som behövs för att det brottsförebyggande arbetet ska hålla hög kvalitet.

Då det fanns behov i båda uppdragen att inhämta information från flera polismyndigheter beslöts att tillsammans genomföra möten med länspolismästare, närpolis chefer och ledningsgrupper på fyra polismyndigheter, Norrbotten, Skåne, Värmland och Örebro. Dessutom genomfördes ett möte med strategiska chefer inom RPS. Sammanlagt hölls möten med drygt 100 personer.

Brå tog dessutom fram en enkät, med samma frågor som ställdes vid mötena, som skickades ut till samtliga polismyndigheter i landet och till sex polismyndigheters närpolis-kontor, Halland, Södermanland, Västerbotten, Västra Norrland och Västra Götaland. Frågorna avsåg främst varifrån polisen hämtar sitt kunskapsstöd, i vilken form de tillgodogör sig stödet och vilken kunskap i brottsförebyggande arbete som saknas.

Resultat

Både mötena och enkäterna visar att polisen i dag i första hand hämtar sitt kunskapsstöd för brottsförebyggande arbetet från den egna myndigheten genom KUT, PUM-A och genom annan intern dokumentation om erfarenheter om vad som fungerar. Den näst vanligaste källan är Brå följt av RPS.

Fråga: Varifrån hämtar ni kunskap/stöd för ert brottsförebyggande arbete i dag?

SVARSALTERNATIV	ANTAL SVAR	FÖRDELNING %
1 Egna myndigheten	29	85
2 RPS	24	71
3 Brå	28	82
4 Andra myndigheter	14	41
5 Media	7	21
6 Ingenstans	0	0
7 Om annat, specificera	5	15

Polisen tillgodogör sig kunskapen om det brottsförebyggande arbetet från Brå främst genom rapporter, statistik och genom sökfunktionen på Brå:s webbplats. Polisen vill först och främst ta del av kunskap om det brottsförebyggande arbetet genom längre sammanfattningar av rapporter. Även utbildningar om brottsförebyggande arbete i Brå:s regi efterfrågas.

Fråga: Hur tillgodogör ni er kunskap om brottsförebyggande arbete från Brå i dag?

SVARSALTERNATIV	ANTAL SVAR	FÖRDELNING %
1 Rapporter	33	97
2 Idéskrifter	12	35
3 Brå:s webbplats	21	62
4 Statistik	25	74
5 Utbildningar	7	21
6 Konferenser	10	29
7 Tidskriften Apropå	12	35
8 Nyhetsbrevet Loopen	1	3
9 Inte alls	0	0
10 Om annat, specificera	1	3

Fråga: Hur vill ni helst tillgodogöra er denna kunskap?

SVARSALTERNATIV	ANTAL SVAR	FÖRDELNING %
1 Rapporter	20	59
2 Idéskrifter	8	24
3 Brå:s webbplats	15	44
4 Sammanfattningar av rapporter	23	68
5 Konferenser	9	26
6 Utbildningar	15	44
7 Muntliga föredragningar av Brå:s rapporter	12	35
8 Om annat, specificera	1	3

Brå ställde också en fråga om vad polisen behöver mer kunskap om från Brå för att kunna bedriva effektivt brottsförebyggande arbete. Svaren visar att det polisen i störst utsträckning vill ha mer kunskap om överensstämmer med det behov av kunskap och utbildning som RPS identifierat¹

- metoder för brottsförebyggande arbete
- metoder för uppföljning/utvärdering
- omvärldsanalyser av brottsförebyggande arbetet i andra länder
- brottstrender och
- orsaker till brott.

¹ Se sidan 12 i återrapporeringen.

Fråga: Vad behöver ni mer kunskap om från Brå för att kunna bedriva effektivt brottsförebyggande arbete?

	SVARSALTERNATIV	ANTAL SVAR	FÖRDELNING %
1	Metoder för brottsförebyggande arbete	28	82
2	Brottstrender	16	47
3	Omvärldsanalyser (vad görs i andra länder)	23	68
4	Rättsstatistik	6	18
5	Annan statistik	4	12
6	Metoder för uppföljning /utvärdering	23	68
7	Orsaker till brott	18	53
8	Samverkan polis – kommun	10	29
9	Analys av den lokala problembilden	8	23
10	Vet ej	0	0
11	Om annat, specificera	1	3

Bilaga 7: Möjliga FoU-projekt kring brottsförebyggande arbete

Förteckning över möjliga FoU-projekt kring brottsförebyggande arbete som Brå skulle kunna genomföra.

- a. *Studier av brottsförebyggande arbete.* Genom uttag ur PUM-A kan Brå studera hur polisiärt brottsförebyggande arbete förändras i takt med att utbildningsinsatser sker.
 - b. *Studier som följer ärenden genom den underrättelsestyrda processen, utifrån information från PUM-A, och föreslå förbättringar i arbetet med att ta fram problembild, insatsmetod och mäta effekt.*
 - c. *Studier av hur kriminalunderrättelsetjänsten arbetar i dag och hur dess beslutsunderlag för polisiära brottsförebyggande insatser kan förbättras.* I den bilagda redovisningen "Beskrivning av polisens strategiska brottsförebyggande arbete och hur det kan utvecklas" anges att kriminalunderrättelsetjänstens rapporter blivit bättre de senaste åren. Inte sällan saknas dock genomarbetade förslag till åtgärder. En av förutsättningarna för att underrättelsetjänsten ska få den viktiga roll i det brottsförebyggande arbetet som är tänkt, är att denna del av rapporterna utvecklas. Brå skulle i samarbete med Polisen kunna studera närmare vilka svårigheter kriminalunderrättelsetjänsten uppfattar i denna del av sitt arbete och hur förbättringar kan uppnås.
 - d. *Studier av hur styrningen av det strategiska brottsförebyggande arbetet sker i praktiken.* Det finns inom forskningen om brottsförebyggande polisarbete många exempel på hur svårt det kan vara att omsätta teori till praktik, i detta fall planer kring strategiskt brottsförebyggande arbete. Ett problem är till exempel hur detta brottsförebyggande arbetet i praktiken kan "fredas" i relation till utryckningsverksamheten. Studier av denna styrningsprocess kan ge Polisen underlag för diskussioner kring hur styrningen kan förbättras och det brottsförebyggande arbetet effektiviseras.
 - e. *Löpande omvärldsbevakning av brottsförebyggande aktiviteter, nationellt och internationellt, som underlag till polisen i deras strategiska planering av insatser.* Brå kommer att tydligare strukturera sin omvärldsbevakning gällande brottsförebyggande metoder så att den blir mer systematisk och täcka de mest väsentliga områdena för polisens vidkommande.
 - f. *Hjälp till polisen att utveckla bättre uppföljningsmått än den anmälda brottsligheten.* Det primära mått som Polisen har för att följa upp resultatet av sina insatser är anmälda brott. För vissa brottstyper fungerar detta mått ganska bra, eftersom en stor del av brotten anmäls och anmälningsbenägenheten inte påverkas så mycket av polisens insatser, till exempel bostadsinbrott och bilstöld. Men när det gäller andra brott, som till exempel våld på allmän plats, ger förändringar i antalet anmälningar ofta helt fel signaler om effekter. Där tenderar insatser från polisen att bidra till fler anmälningar – även om det reella våldet tycks minska. Detta problem är något som också tas upp i bilaga 1. För att Polisen ska kunna få korrekta, rättvisande mått på effekterna av sina insatser behövs det utvecklas kompletterande indikatorer på brottsutvecklingen på lokal nivå. Detta är en uppgift där Brå skulle kunna bistå Polisen.
 - g. *Hjälp till polisen att sortera fram vilka insatser som är av den karaktären att de kan kallas en "metod" och därmed kan bli föremål för effektutvärderingar.* Som framgår av bilaga 1 redovisar Polisen i PUM-A en mängd olika planerade insatser, som benämns "metoder". En närmare granskning av dem visar att en stor del av dem inte har den konkretisering och systematik att de kan kallas en "metod". Det innebär också att de är svåra att utvärdera. För att man ska kunna tala om en "metod" som kan utvärderas och spridas krävs att det rör sig om en insats som är så distinkt beskriven att den kan förmedlas till andra och därmed kan genomföras på samma sätt på andra ställen. Problemet att sådana metoder inte är så vanliga inom Polisen illustreras också av de svårigheter som Brå haft att finna utvärderingsbara metoder i de samverkansavtal som vi gått igenom. I samråd med Polisen och med hjälp av en utökad internationell omvärldsbevakning skulle Brå kunna bidra till en utveckling när det gäller att avgränsa och konkretisera planerade insatser så att de blir utvärderingsbara.
 - h. *Utvärderingar av sådana metoder.* Brå kan också hjälpa Polisen att utvärdera brottsförebyggande metoder. Som exempel kan nämnas att Brå inom ramen för regeringsuppdraget har startat tre utvärderingar av lokala brottsförebyggande projekt inom ramen för samverkansöverenskommelser som bedöms vara särskilt intressanta. Projektet har valts ut i samråd med RPS och berörda polismyndigheter.
- Projektet genomförs tillsammans med polismyndigheterna i Stockholm, Västra Götaland och Södermanland och de omfattar gaturån i Stockholm, bostadsinbrott i Göteborg och misshandel på allmän plats i Eskilstuna. Underlaget för studierna är ett antal Hot spots-analyser som Brå genomfört i en särskild studie.
- Med utgångspunkt i internationell forskning om problemorienterat polisarbete och i samråd med referensgrupper från respektive polismyndighet, tar Polisen med stöd av Brå fram lämpliga insatser mot respektive brottstyp i de olika städerna.
- Insatserna implementeras av respektive polismyndighet och genomförs under ett år. Brå utvärderar såväl genomförandet, som mätbara effekter av insatserna. Implementeringen av insatserna i tre projekten planeras påbörjas i månads-skiftet mars/april 2012 och utvärderingen avses vara klar vid halvårs-skiftet 2013.

Ett annat exempel är den utvärdering av projekt Karin i Malmö som Brå fått i uppdrag av regeringen att genomföra. Projektet innebär att polisen och socialtjänsten samverkar i gemensamma lokaler kring våldsutsatta kvinnor. Avsikten är att inte bara studera polisens utredningsarbete, utan även följa upp vilka brottsförebyggande effekter de gemensamma insatserna från Polisen och socialtjänsten har.

brå

Brottsförebyggande rådet

BOX 1386 / TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM

TELEFON +46 (0)8 401 87 00 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST INFO@BRA.SE • WWW.BRA.SE



Polisen

www.polisen.se

Ring 114 14 till Polisen