

Varför har brottsuppleringen minskat?  
En analys av orsakerna

RAPPORT 2002:4

Produktion: Brottsförebyggande rådet, Information och förlag, Box 1386, 111 93 Stockholm  
Telefon 08-401 87 00. Fax 08-411 90 75. E-post [info@bra.se](mailto:info@bra.se) Internet [www.bra.se](http://www.bra.se)  
ISSN 1100-6676. ISBN 91-38-31923-3  
Författare: Jan Ahlberg  
Omslag: Britton & Britton  
Tryck: Tierps Tryckeri AB, 2002  
© Brottsförebyggande rådet

# Innehåll

<b>FÖRORD</b>	5
<b>SAMMANFATTNING</b>	6
<b>INLEDNING</b>	9
Uppklaringsprocenten – ett mått på polisens förmåga att klara upp brott	9
Tre kategorier brott	10
Personuppklaring kontra teknisk uppklaring	12
Frågeställningar och tillvägagångssätt	13
<b>ÖVERGRIPANDE ANALYS AV UPPKLARINGSPROCENTENS UTVECKLING</b>	15
Utvecklingen av uppklaringsprocenten	15
Utvecklingen av uppklaringsprocenten för olika brottkategorier	16
Förändringar i brottsstrukturen har inte påverkat uppklaringsprocentens utveckling	19
Tekniskt uppklarade brott ökar successivt	22
<b>ORSAKER TILL UPPKLARINGSPROCENTENS FÖRÄNDRINGAR</b>	27
Nivåhöjningen 1980-1982	28
Basperioden 1983-1993	30
Nedgångsperioden 1994-1996	31
Förbättringen 1997-2000	37
<b>AVSLUTANDE DISKUSSION</b>	40
<b>BILAGA</b>	42
<b>REFERENSER</b>	48
<b>ENGLISH SUMMARY</b>	49

# Förord

Uppklaringsprocenten används som ett mått på hur effektiv polisen är när det gäller att finna gärningsmän bakom de brott som anmäls till polisen. Uppklaringsprocenten i Sverige har successivt minskat sedan mitten av 1970-talet. Under senare år har nedgången varit särskilt stor och så pass påtaglig att människor som drabbats av brott i ökad grad märkt att det skett en försämring. Medierna har också i allt större utsträckning uppmärksammat detta. Brottsuppleringen har därmed fått relativt stort utrymme i den kriminalpolitiska debatten och i viss mån också blivit en trygghetsfråga.

Från rättsväsendets sida och från politikerhåll har man många gånger haft svårt att bemöta kritiken mot den minskande brottsuppleringen. Ett skäl till det har varit att man inte känt till orsakerna till den negativa utvecklingen. Det huvudsakliga syftet med de analyser som redovisas i denna rapport har varit att finna förklaringar till de förändringar av uppklaringsprocenten som skett under perioden 1975-2000.

Rapportens författare är Jan Ahlberg, verksam vid BRÅ. Anders Kassman, tidigare vid BRÅ, numera verksam vid Ungdomsstyrelsen har gjort ett grundläggande arbete i undersökningen. Professor Hanns von Hofer vid Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet och professor Johannes Knutsson, vid Politihögskolan i Oslo, har lämnat synpunkter.

Stockholm i februari 2002

Ann-Marie Begler  
Generaldirektör

Jan Ahlberg  
enhetschef

# Sammanfattning

Uppklaringsprocenten har minskat sedan mitten av 1970-talet. Speciellt tydlig och konsekvent har minskningen varit sedan början av 1980-talet. Andelen uppklarade brott låg som högst år 1982 på 41 procent, därefter minskade den successivt till som lägst år 1996 med 23 procent. År 2000 var uppklaringsprocenten 26 procent.

## **INTE SAMMA NEDGÅNG FÖR ALLA TYPER AV BROTT**

Nedgången har inte varit densamma för alla typer av brott. En uppdelning av brotten i tre kategorier visar att olikheterna är relativt stora. Sett till den aktuella 25-årsperioden har uppklaringsprocenten för så kallade ingripandebrott (främst trafikbrott, narkotikabrott och butiksstölder) i princip inte minskat alls. Motsatta förhållanden gäller för egendomsbrott (stöld- och skadegörelsebrott) där uppklaringsprocenten i princip halverats. Det innebär att minskningen för dessa brott varit betydligt större än för den totala uppklaringsprocenten. För den tredje kategorin, våldsbrott (främst s.k. brott mot person), har minskningen varit ungefär densamma som för den totala uppklaringsprocenten.

Att ett anmält brott betecknas som uppklarat behöver inte innebära att man bundit en gärningsman till det (på åklagarnivå). Ett inte ovanligt beslut, som innebär att det anmälda brottet betecknas som uppklarat, är att polisen kommer fram till att det inte kan styrkas att det handlar om ett brott ("brott kan ej styrkas"). Anledningen till att sådana så kallade "tekniska" uppkläringar ingår i begreppet uppklarade brott, är att uppklaringsprocenten från början var avsedd att användas som ett mått på polisens effektivitet när det gäller att handlägga inkomna ärenden, det vill säga brottsanmälningar. Beslutet "brott kan ej styrkas" innebär då att ärendet är avklarat från polisiär synpunkt.

Både förändringar i brottstrukturen, med exempelvis en minskad andel "lättuppklarade" ingripandebrott, och förändringar vad gäller användningen av teknisk uppkläring kan påverka utvecklingen för uppklaringsprocenten. Analyser visar att förändringar i brottsstrukturen generellt sett inte har haft någon betydelse för utvecklingen av uppklaringsprocenten. När det gäller användningen av teknisk uppkläring har däremot en ökad användning varit till viss, om än relativt liten, fördel för brottsuppkläringen under senare år, speciellt för så kallade vardagsbrott (egendomsbrott och våldsbrott sammantaget).

Analyserna, som främst utgått från att studera de två komponenter som uppklaringsprocenten består av, det vill säga antalet anmälda brott respektive antalet uppklarade brott, visar att utvecklingen av uppklaringsprocenten sedan slutet av 1970-talet kan delas upp i fyra olika tidsavsnitt. Tidsavsnitt inom vilka utvecklingen genererats på helt olika sätt.

## **NIVÅHÖJNINGEN 1980-1982**

Under perioden 1980-1982 ökade nivån på uppklaringsprocenten kraftigt. Det hängde samman med att polisen genomförde riktade insatser mot narkotikabrottsligheten på gatunivå. Detta fick dels till följd att man förändrade de anmälda brottsens struktur i en i uppklaringshänseende positiv riktning. Andelen lättuppklarade narkotikabrott ökade markant. Dels blev man mer extensiv när det gäller att räkna antalet brott som de misstänkta gärningsmännen registrerades för.

## **BASPERIODEN 1983-1993**

Under den långa perioden 1983-1993 minskade uppklaringsprocenten successivt och konsekvent. Det hängde samman med att polisen år efter år klarade upp i stort sett samma antal brott samtidigt som de anmälda brotten ökade. Orsaken till detta mönster var att polisen under dessa år, då polisorganisationen i stort sett var oförändrad, hade en relativt konstant resurs för att utreda brott. Man kunde bara klara upp så många brott som man hann med. Samtidigt växte högarna i och med att antalet anmälningar successivt ökade – vilket innebar att uppklaringsprocenten minskade.

## **NEDGÅNGSPERIODEN 1994-1996**

Under perioden 1994-1996 minskade uppklaringsprocenten mer påtagligt. På dessa få år minskade uppklaringsprocenten från 31 procent året före perioden (1993) till 23 procent år 1996. Detta smärre ras hängde samman med att antalet uppklarade brott minskade kraftigt. Inte mindre än 110 000 uppklarade brott ”försvann” under tre år (från en nivå på 370 000). Samtidigt hade de anmälda brotten slutat öka. Nedgången genererades således på ett helt motsatt sätt än under perioden innan.

Orsakerna till att antalet uppklarade brott minskade så pass kraftigt under dessa år var att det skedde stora förändringar inom polisväsendet. Den så kallade närpolisreformen genomfördes successivt och de förändringar som det innebar medförde att resurserna för utredningsverksamhet minskade. Närpolisreformen innebar att många poliser delvis fick nya arbetsuppgifter. Resurser från utredningsverksamhet flyttades över till de nya arbetsområdena. Dessutom hade polisväsendet under dessa år besparingskrav vilket innebar uppsägningar (civilanställd personal) och tidigare lagda pensionsavgångar (polispersonal). Den resursminskning som dessa åtgärder innebar drabbade även den utredningsverksamheten.

## **FÖRBÄTTRINGEN 1997-2000**

Efter den kraftiga nedgången för uppklaringsprocenten vid mitten av 1990-talet skedde en viss mindre återhämtning under återstoden av 1990-talet. Återhämtningen berodde på att man vid flera myndigheter vidtog åtgärder för att förbättra brottsuppklaringen. Effekten blev en viss återhämtning, samtidigt som förbättringen till övervägande delen berodde på att man klarade upp brott genom teknisk uppklaringsmetoder.

## **TVÅ ALTERNATIV: TILLSKOTT AV RESURSER ELLER OMFÖRDELNING**

Slutsatsen är att det i hög grad handlar om resurser om brottsuppleringen ska återföras till den mer accepterade nivå som förelåg före omorganisatio- nerna vid mitten av 1990-talet. Vissa förbättringar kan säkerligen uppnås genom effektiviseringar, men det är inte rimligt att förvänta sig några stora effekter av sådana åtgärder. En mer realistisk väg är att utöka resurserna för utredningsverksamhet. Det finns då två alternativ. Det ena är att polisen till- förs nya resurser för just utredningsverksamhet. Det andra är att resurserna inom polisen omfördelas.

# Inledning

Den så kallade uppklaringsprocenten används ofta som en indikator på polisens förmåga att finna gärningsmännen bakom de brott som anmälts till polisen. Uppklaringsprocenten i Sverige har successivt minskat sedan mitten av 1970-talet. Nedgången har varit särskilt stor under senare år och så pass påtaglig att människor som drabbats av brott i ökad grad kommit att märka att det skett en försämring. Detta, kombinerat med att nedgången även syns tydligt i statistiken har säkerligen varit skälet till att medier i ökad utsträckning uppmärksammat det som skett. Brottsuppleringen har därmed fått relativt stort utrymme i den kriminalpolitiska debatten och i viss mån också blivit en trygghetsfråga. Tilltron till polisen har tenderat att minska under senare år (van Kesteren m.fl., 2000; BRÅ 2001:18).

## Uppklaringsprocenten – ett mått på polisens förmåga att klara upp brott

För att beskriva i vilken omfattning polisen lyckas binda gärningsmän till begångna (anmälda) brott är uppklaringsprocenten inte ett särskilt bra mått. Det beror på att uppklaringsprocenten ursprungligen är tänkt som ett mått på polisens förmåga att ”åtgärda och klarlägga de brottsanmälningar som kommer in” (Ahlberg och Knutsson, 1987). Ett klarläggande behöver ur polisiär synvinkel inte alltid innebära att man bundit en gärningsman till brottet, utan det finns andra utgångar som också innebär att brottet betecknas som klarlagt. Trots detta har det dock visat sig att uppklaringsprocenten ändå kan betecknas som användbar *indikator* på polisens förmåga att binda gärningsmän till anmälda brott.

Syftet med uppklaringsprocenten är att den ska ange hur stor *andel* (uttryckt i procent) av de brott som anmäls till polisen som blir uppklarade. När ett brott betecknas som uppklarat är den vanligaste formen att åklagaren fattar ett beslut i åtalsfrågan, genom att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse. Det förekommer dock även ett antal andra lösningar som gör att det anmälda brottet betecknas som uppklarat. En inte ovanlig sådan är att man i ett tidigt skede kommer fram till att det inte kan styrkas att den anmälda händelsen är ett brott (brottet avskrivs då med beslutet ”brott kan ej styrkas”<sup>1</sup>). Från polisiär synpunkt är därmed ärendet avklarat, vilket medför att det registreras som uppklarat. Denna typ av uppläkning, som alltså har sin grund i det tänkta syftet med uppklaringsprocenten, skapar problem när uppklaringsprocenten ska användas som mått på polisens förmåga att binda gärningsmän till de anmälda brotten.

1) Avseende brottet. Samma beslut kan föreligga när man har en misstänkt person, men då avses att det inte kan styrkas att personen är skyldig.



Uppklaringsprocenten syftar till att visa hur stor andel av de polisanmälda brotten som blir uppklarade. Av praktiska skäl beräknas dock inte uppklaringsprocenten direkt som andelen brott som blir uppklarade. I stället definieras uppklaringsprocenten för ett visst år som: *antalet brott som klarats upp det aktuella året dividerat med antalet brott som anmäls samma år*. Det finns alltså ingen odelad koppling mellan de brott som anmäls under ett år och de som klaras upp under samma år. De uppklarade brotten kan härröra från anmälningar flera år tillbaks i tiden, medan de anmälda hänförs till det aktuella året. Flera av dem klaras upp under efterföljande år. Konstruktionen innebär också att uppklaringsprocenten teoretiskt sett kan överstiga 100 procent, vilket ibland har inträffat för enskilda brottstyper.

Det naturliga sättet att beräkna uppklaringsprocenten hade varit att utgå från de brott som anmäls under ett visst år och sedan följa dessa till dess man sett hur stor andel som blev uppklarade. Att man inte använder denna metod beror naturligtvis på att det skulle dröja tre - fyra år eller ännu längre innan man kunde redovisa uppklaringsprocenten för det aktuella året. Uppgifterna skulle alltså vara gamla och kanske inaktuella när de väl kom ut.

En nackdel med den "oäkta" uppklaringsprocenten är att mycket kortsiktiga förändringar måste tolkas med viss försiktighet. Om uppklaringsprocenten ökar ett visst år kan det exempelvis delvis vara en effekt av att det anmäldes ovanligt få brott just detta år - man får då ett mindre tal att dividera med. Samtidigt kan det ha funnits många brott kvar att klara upp från året innan. Detta har dock bara betydelse för mycket kortsiktiga förändringar. När man vill studera den långsiktiga utvecklingen, saknar detta betydelse. Effekten av att uppklaringsprocenten är "oäkta" medför i detta hänseende bara fluktuationer kring trenden.

Det är också viktigt att känna till att för att ett brott ska betecknas som uppklarat är det bara ärendets slutförande på polis- och åklagarstadiet som avses. Det helt ovidkommande vad som sedan händer i domstolen. Exempelvis är Palmemordet ett uppklarat brott i kriminalstatistiken i och med att det lett till åtal.

Det finns en mängd handlingar av mer bagatellartat slag som är straffbelagda, men som inte ingår i brottsstatistiken och således inte heller inbegrips när uppklaringsprocenten beräknas. Det är handlingar som kan rendera en så kallad ordningsbot. Den utfärdas av polisen direkt vid brottstillfället för mindre allvarliga, erkända lagöverträdelser, främst trafikförseelser. Ingen anmälan tas heller upp.

## Tre kategorier brott

När det gäller analyser av brottsuppklaringen är det nödvändigt att studera uppklaringsprocentens utveckling för olika typer av brott. Brotten delas därför in i tre kategorier som faller ut naturligt (Knutsson, 1983).

## INGRIPANDEBROTT

Ingripandebrott är brott som har den egenskapen att polisen samtidigt som man upprättar en brottsanmälan också har en misstänkt person, identifierad och tagen på bar gärning. Dessa brott, som vanligtvis anmäls av polisen själv, någon myndighet eller ett företag, är således förhållandevis lätta att klara upp - termen självuppklarade har ibland använts. Uppklaringsprocenten för dessa brott är också mycket hög. Typiska ingripandebrott är till exempel trafikbrott, narkotikabrott och butiksstölder. Det är naturligtvis till fördel för den totala uppklaringsprocenten om man får in många anmälningar om dessa "självuppklarade" brott. Eftersom det till övervägande delen är polisen som styr detta inflöde - genom trafikkontroller, tillslag mot narkotikamissbrukare etc. - kan polisen själv i viss mån styra uppklaringsprocenten.

## VÅLDSBROTT

Våldsbrott består huvudsakligen av de brott som brukar betecknas som *offerbrott med interaktion*, till exempel misshandelsbrott, sexualbrott, hemfridsbrott. Signifikativt för dessa brott är att offret i stort sett alltid har konfronterats med gärningsmannen och därmed kan ge ett signalament. Relativt ofta känner också gärningsmannen offret, till exempel vid kvinnomisshandel. Dessa faktorer innebär naturligtvis stora fördelar i uppklaringshänseende. Uppklaringsprocenten för våldsbrotten är också generellt sett medelhög.

## EGENDOMSBROTT

Egendomsbrott består av stöldbrott (förutom butiksstöld) och skadegörelsebrott. Typiskt för dessa brott, som antalsmässigt utgör ungefär två tredjedelar av alla anmälda brott, är att det är mindre vanligt att offret eller någon annan har sett gärningsmannen begå brottet. (Gärningsmannen söker ju vanligtvis i möjligaste mån att undvika att bli sedd.) Detta gör att de ofta är mycket svåra för polisen att klara upp. Polisen har inte mycket "att gå på" när det gäller att finna gärningsmannen. En annan benämning av dessa brott är *offerbrott utan interaktion*.

Dessa tre kategorier<sup>2</sup> är väsensskilda vad gäller möjligheterna och även tillvägagångssättet när det gäller uppklaring av brott (se till exempel Ahlberg och Knutsson, 1987). En mer detaljerad uppdelning på olika brottstyper torde inte annat än i undantagsfall kunna tillföra något till analyserna. I uppklaringshänseende saknar det betydelse om anmälan gäller klotter eller en cykelstöld - två helt olika brott inom kategorin egendomsbrott - som polisen har att utreda. För polisutredaren spelar det nämligen mycket liten roll vilken typ av brott det gäller, utan avgörande är graden av information som medföljer anmälan. Har anmälaren sett gärningsmannen, vet han till och med vem det är och så vidare.

2) En heltäckande definition av vad som i denna rapport ingår i respektive kategori ges i bilaga.

Det finns dock vissa undantag till dessa resonemang; det är de riktigt grova och högprioriterade brotten, mord, dråp, väpnade bankrån, grova våldtäkter, grov misshandel samt några till. Dessa brott utreds oavsett graden av information. De är emellertid antalsmässigt sett mycket få och påverkar därför inte, utom möjligen i mycket liten grad, uppklaringsprocentens utveckling på riksnivå. Lokalt och sett till ett enskilt år kan naturligtvis ett så kallat spaningsmord få betydande konsekvenser för utredningsverksamheten genom att det tar stora resurser i anspråk. På sikt saknar spaningsmordet betydelse, även om det gällde att analysera uppklaringsens utveckling över tid på lokal nivå.

Våldsbrott och egendomsbrott utgör de brott som främst drabbar människor i deras vardag och som därigenom är särskilt viktiga kriminalpolitiskt sett. I det följande betecknas våldsbrott och egendomsbrott sammantaget vardagsbrott.

## Personuppklarings kontra teknisk uppklarings

Uppklaringsprocenten definieras alltså som antalet uppklarade brott dividerat med antalet anmälda brott under ett år. Vad som betecknas som ett uppklarat brott är inte alltid det som man naturligt lägger in i ordet. Det finns de facto ett stort antal olika typer av beslut som innebär att brottet definierats som uppklarat. Vissa av dessa beslut kan tas av polis, andra av åklagare. Nedanstående tabell visar hur de brott som klarades upp år 1997 fördelade sig på olika typer av så kallade brottsuppklarande beslut.

Beslut	Andel (%)
Brott kan ej styrkas (avser det anmälda "brottet")	10,8
Gärningen ej brott (avser det anmälda "brottet")	3,5
Misstänkt yngre än 15 år	4,2
Rapporteftergift	0,6
Övriga beslut av polis	9,5
Brott preskriberat eller angivelse återkallad	3,2
Åtal	43,8
Strafföreläggande	11,7
Åtalsunderrelåtelse	5,6
Gärningen ej brott (avser det den misstänkte gjort)	1,0
Åtal ej påkallat	0,6
Brottet konsumeras av andra brott	2,5
Övriga beslut av åklagare	2,9
<i>Totalt</i>	<i>100,0</i>

Beslut nummer 1,2,5 och 6 i tabellen innebär att brottet klarats upp utan att någon gärningsman bundits<sup>3</sup> till dem. Detta betyder att närmare en fjärdedel av de brott som räknats som uppklarade inte har någon gärningsman bunden till brottet.

De uppklarade brotten kan därför delas in i två skilda kategorier:

- *Personuppklarade brott* är de som klarats upp genom att en (straffmyndig) gärningsman bundits till brottet.
- *Tekniskt uppklarade brott* är brott som klarats upp utan att någon bundits till brottet (beslut nummer 1-6 i tabellen).<sup>4</sup>

Beslut nummer 1-5 i tabellen fattas generellt av polisen och beslut nummer 7-13 av åklagare.<sup>5</sup> Att klara upp brott berör således inte bara polisens arbete utan också i hög grad åklagarens. Det är följaktligen inte enbart en eventuell polisiär effektivitet som mäts. För att underlätta läsningen används dock i denna rapport uttrycket ”polisens uppklaringsarbete”. Läsaren bör dock ha i åtanke att även åklagare deltar i utredningsverksamheten även om det är polisen som står för den största delen av all utredningsverksamhet.

## Frågeställningar och tillvägagångssätt

Det huvudsakliga syftet med denna undersökning är att analysera och söka ge förklaringar till de förändringar av uppklaringsprocenten som skett sedan år 1975. På grund av relativt stora förändringar av polisens brottsuppklaringsarbete under några år i mitten av 1990-talet, görs fördjupade analyser av förändringarna avseende dessa år.

Sedan början av 1980-talet har uppklaringsprocenten beskrivit en fallande trend. Undersökningen utgångspunkt är främst att analysera orsakerna till denna nedgång **på riksnivå**, vilket innebär att det kan finnas lokala variationer (inom polismyndigheterna) från den generella bilden. Skälet till att fokus i undersökningen ligger på utvecklingen på riksnivå är att det oftast är denna som orsakat den relativt häftiga och återkommande debatten om polisens förmåga eller oförmåga att klara upp brott.

Mot bakgrund av den debatt som förekommit är en annan viktig del i analyserna att studera uppklaringsprocenten för så kallade vardagsbrott (våldsbrott och egendomsbrott) separat. Det är den nedåtgående utvecklingstrenden för dessa brott som människor märkt av och som därmed varit grogrunden för kritiken. Ett annat viktigt skäl till att analysera vardagsbrotten separat är också att en typ av brott, så kallade ingripandebrott (till exem-

3) Ur polis- och åklagarsynpunkt.

4) Även beslutet misstänkt yngre än 15 år ingår i denna kategori, vilket kan ses som oegentligt. Eftersom beviskraven i dessa fall är lägre än ifråga om de personuppklarade brotten och beroende på att det administrativt sett hanteras som ett tekniskt uppklat brott (s.k. A2-uppklaringsarbete) har detta val gjorts. Eftersom det är en relativt ovanlig form av uppklaringsarbete saknar det i princip betydelse var man väljer att lägga detta beslut.

5) Brottspreskriberat eller angivelse återkallad kan fattas både av polis och åklagare.

pel trafikbrott och narkotikabrott), elimineras ur kalkylerna. Dessa brott, som i huvudsak anmäls av polisen själv och är mycket lättupplärade, påverkar i hög grad uppläringsprocenten. Polisen kan således i viss mån styra den totala uppläringsprocenten genom att frambringa många anmälningar om dessa brott.

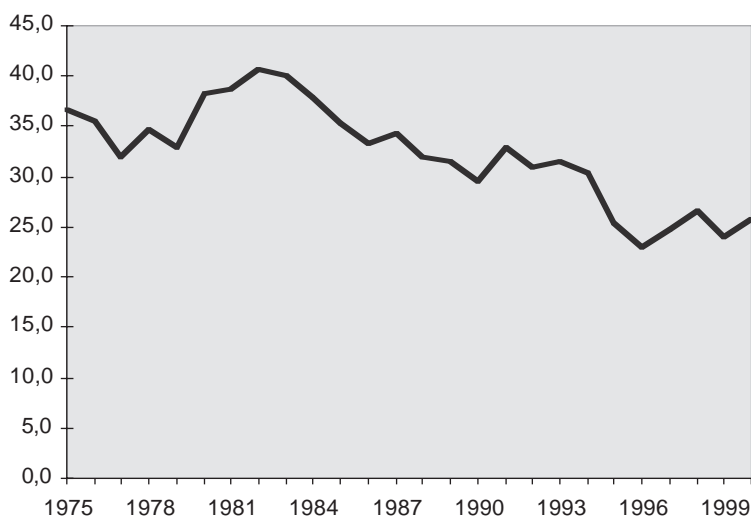
I undersökningen studeras först i vilken utsträckning eventuella förändringar i brottsstrukturen kan ha påverkat brottsupplärningen negativt. En förändrad brottsstruktur har ibland angetts som en tänkbar förklaring till uppläringsprocentens nedgång. Därefter studeras i vilken mån användandet av så kallad teknisk upplärning ökat eller minskat. Eftersom ett flitigt användande av denna typ av upplärning torde vara fördelaktigt och vid ett lågt användande ofördelaktigt, studeras förändringar i detta avseende. Efter dessa två avsnitt, där även uppläringsprocenten för vardagsbrott studeras separat, analyseras orsakerna till utvecklingen av uppläringsprocenten.

# Övergripande analys av uppklaringsprocentens utveckling

Dispositionen av analyserna i detta avsnitt är att först studera i vad mån en förändrad brottsstruktur har påverkat utvecklingen av uppklaringsprocenten samt om ett förändrat användande av teknisk uppklaring har påverkat densamma. Därefter analyseras brottsuppklarings utveckling under perioden 1975-2000 mer ingående. I samtliga dessa analyser studeras dels uppklaringsprocenten totalt sett och dels uppklaringsprocenten avseende enbart vardagsbrott. Den teknik som används vid dessa analyser är att särskåda de två komponenter som uppklaringsprocenten består av, det vill säga antalet anmälda brott respektive antalet uppklarade brott. Inledningsvis redovisas och studeras utvecklingen för olika brottskategorier.

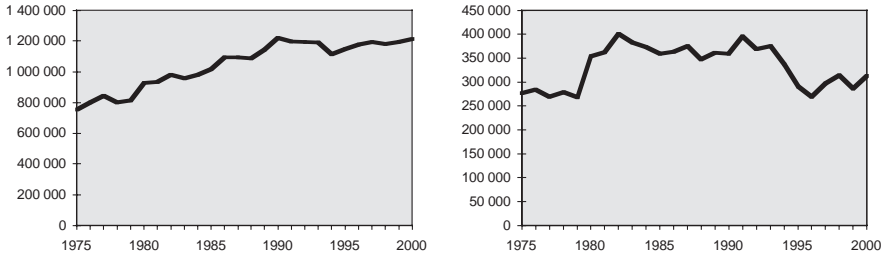
## Utvecklingen av uppklaringsprocenten (samtliga brott)

Som framgår av figur 1 har uppklaringsprocenten haft en nedåtgående trend sedan år 1975. Nedgången är speciellt tydlig och konsekvent från och med början av 1980-talet. Under de sista fyra åren finns dock en tendens till att uppklaringsprocenten planat ut på en nivå som är låg historiskt sett.



Figur 1. Uppklaringsprocenten för samtliga brott, åren 1975 - 2000.

Om de två tidsserierna över *antalet uppklarade brott* respektive över *antalet anmälda brott* studeras separat ger redan detta en indikation om vad som kan ha hänt under dessa drygt två decennier.

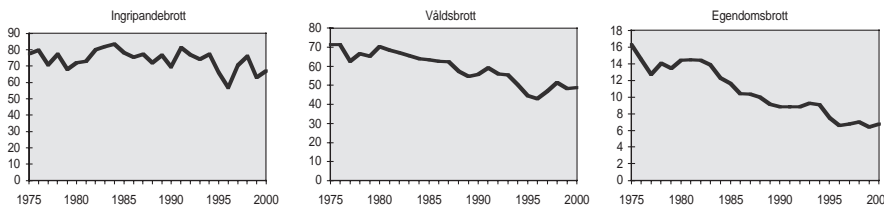


Figur 2. Antalet anmälda respektive uppklarade brott, 1975-1998. Samtliga brott.

Den successiva minskningen av uppklaringsprocenten har främst genererats av att antalet anmälda brott ökat samtidigt som antalet uppklarade brott inte ökat. Följden av en sådan utveckling blir naturligtvis att uppklaringsprocenten minskar, eftersom ett tal som legat på en konstant nivå (antalet uppklarade brott) divideras med ett tal som successivt ökar (antalet anmälda brott). Mönstret ger en tydlig indikation om att uppklaringsprocentens utveckling kan vara en resursfråga. Att polisen bara haft resurser för att klara upp ett visst antal brott genom åren, trots att antalet anmälningar successivt ökat.

### Utvecklingen av uppklaringsprocenten för olika brottskategorier

I figur 3 redovisas hur uppklaringsprocenten utvecklats för de tre olika kategorierna av brott. Det framgår att utvecklingen i hög grad skiljt sig åt mellan dessa tre kategorier.

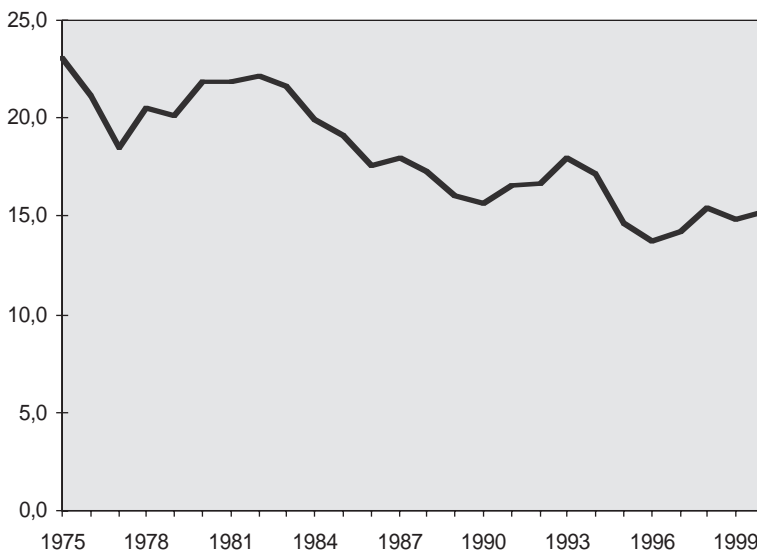


Figur 3. Uppklaringsprocenten utveckling för ingripande brott, våldsbrott respektive egendomsbrott, 1975 - 2000.

När det gäller *ingripandebrotten* har uppklaringsprocenten i princip inte minskat alls under 25-årsperioden, vilket är noterbart mot bakgrund av den relativt stora nedgång som skett för den totala uppklaringsprocenten. Undantaget är de tre åren 1994-1996 då uppklaringsprocenten även för dessa brott minskade. Ser man till *våldsbrotten* har det under 25-årsperioden skett en minskning av uppklaringsprocenten, en minskning som är ungefär av samma storleksordning som för uppklaringsprocenten totalt sett. Den typ av brott som främst dragit ner den totala uppklaringsprocenten är i stället de brott som här betecknats som *egendomsbrott*, det vill säga stölder och skadegörelsebrott. För dessa brott har uppklaringsprocenten i princip halverats under 25-årsperioden.

#### VARDAGSBROTT

Uppklaringsprocenten för vardagsbrotten, det vill säga de brott som drabbar människor i deras vardag, är naturligtvis av stort intresse.



Figur 4. Uppklaringsprocentens utveckling för vardagsbrott. Perioden 1975-2000.

Som framgår av figur 4 är utvecklingskurvan för vardagsbrotternas uppklaringsprocent snarlik den för uppklaringsprocenten totalt sett. Även om kurvan naturligtvis ligger på en lägre nivå (de lättuppklarade ingripandebrotten är eliminerade), finns det inga mer påtagliga skillnader. Två avvikelser kan dock noteras. Dels att nivåhöjningen i början av 1980-talet är betydligt mindre accentuerad när det gäller vardagsbrotternas uppklaringsprocent och dels att uppklaringsprocenten under början av 1990-talet ökar under tre år i rad, vilket inte var fallet för den totala uppklaringsprocenten.

Ser man till vålds- egendomsbrotten separat framkommer vissa intressanta resultat.



## VÅLDSBROTT

Uppklaringsprocenten för våldsbrott hade ett relativt konsekvent utvecklingsmönster med en successiv minskning under större delen av perioden (figur 3). Uppklaringsprocenten har minskat från drygt 70 till cirka 50.

Om uppklaringsprocenten för våldsbrott delas upp i de två komponenter som den genereras av, framkommer ett i högsta grad noterbart resultat mot bakgrund av den sjunkande uppklaringsprocenten, figur 5.

Polisen har klarat upp allt fler våldsbrott. Antalet uppklarade våldsbrott har till och med ökat kraftigt under 25-årsperioden; från cirka 50 000 uppklarade brott till cirka 90 000 uppklarade våldsbrott per år, en ökning på

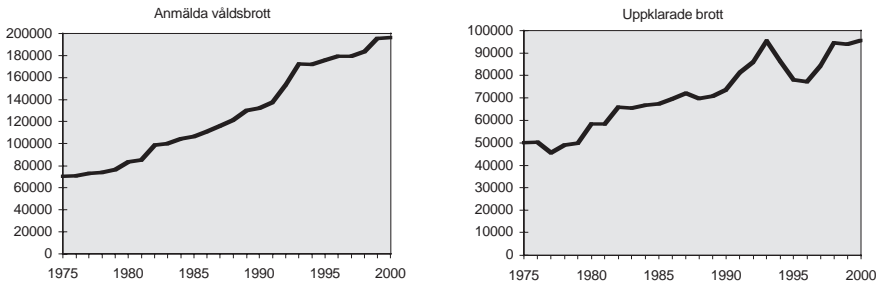


Fig 5. Anmälda och uppklarade våldsbrott 1975-2000.

cirka 80 procent. Av figur 5 framgår också varför uppklaringsprocenten för våldsbrott trots detta har minskat. Det beror på att antalet anmälda brott har ökat i ännu högre grad. De har mer än fördubblats, från 70 000 till 180 000 anmälda brott under perioden.

## EGENDOMSBROTT

I likhet med våldsbrotten har uppklaringsprocenten för egendomsbrott minskat konsekvent under 25-årsperioden. Nedgången är dock betydligt mer dramatisk. Det handlar närmast om en halvering, från cirka 14 procent till cirka 8 procent.

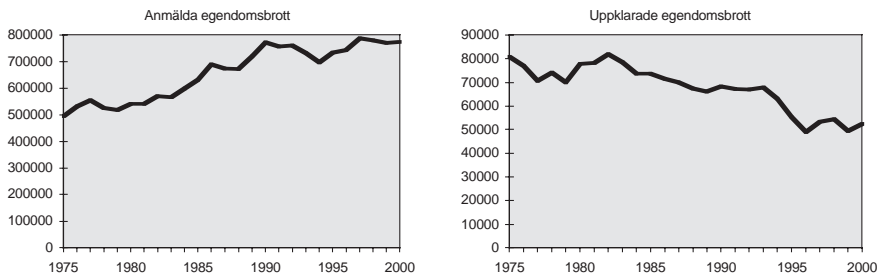


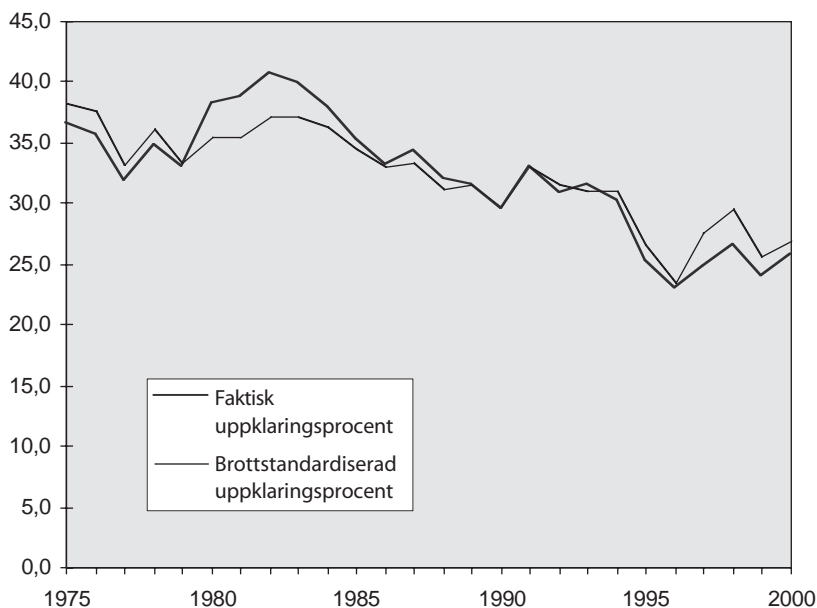
Fig 6. Anmälda och uppklarade egendomsbrott 1975 - 2000

Studeras de anmälda respektive de uppklarade brotten separat visar det sig att minskningen av uppklaringsprocenten för egendomsbrott generellt sett har genererats av en dubbel effekt. Dels har antalet anmälda egendomsbrott successivt ökat och dels har antalet uppklarade egendomsbrott successivt minskat. Denna kombination har inneburit ett kraftigt ras för uppklaringen av egendomsbrott.

## Förändringar i brottsstrukturen har inte påverkat uppklaringsprocentens utveckling.

En tänkbar förklaring till uppklaringsprocentens successiva nedgång kunde vara en genom åren förändrad brottsstruktur. Om polisen exempelvis får in få anmälningar om lättuppklarade ingripandebrott samtidigt som man får in många anmälningar om svåruppklarade egendomsbrott så skulle detta påverka uppklaringsprocenten i negativ riktning.

Genom att analysera vad som skulle ha hänt om brottsfördelningen varit densamma genom alla de 25 åren kan man se om förändringar i brottsstrukturen har bidragit till uppklaringsprocentens nedgång. Då antas att antalet anmälningar om ingripandebrott, antalet anmälningar om våldsbrott och antalet anmälningar om egendomsbrott varit oförändrat genom åren (standardpopulationsmetoden, se bilaga).



Figur 7. Faktisk uppklaringsprocent samt den uppklaringsprocent som varit fallet om brottsstrukturen varit oförändrad genom åren (beräknad). Perioden 1975 - 2000.

Resultatet visar att förändringar i brottsstrukturen inte har haft någon nämnvärd betydelse för hur uppklaringsprocenten utvecklats. Minskningen från år 1975 och till år 2000 är identisk med den faktiska nedgången. Samma resultat erhålls även om man gör en finare indelning i olika brotts typer.

Två perioder avviker dock en del från detta mönster. Dels var brottsfördelningen mycket gynnsam under början av 1980-talet då den faktiska uppklaringsprocenten låg tydligt högre än den man hade haft om brottsfördelningen varit oförändrad. Det motsatta kan sägas ha varit fallet under åren 1997-1998 då den faktiska uppklaringsprocenten var lägre än den man haft med en oförändrad brottsfördelning.

Ur ett perspektiv kan dock förändringar i brottsfördelningen sägas ha påverkat uppklaringsprocenten negativt. Skillnaden mellan högstanivån år 1982 och dagens uppklaringsprocent (år 2000) hade varit mindre om brottsstrukturen varit oförändrad. Den faktiska uppklaringsprocenten minskade mellan åren 1982 och 2000 från 41 till 26 procent. Om brottsstrukturen varit oförändrad hade minskningen varit mindre, från 38 till 27 procent.

Även om dessa analyser i hög grad pekar mot att förändringar i brottsligheten inte har haft någon nämnvärd betydelse för utvecklingen av uppklaringsprocenten säger de inte hela sanningen. Analyserna vilar på antagandet att utredningsresurserna inom polisväsendet hela tiden fördelats proportionellt mot förändringarna i den anmälda brottsligheten. Om exempelvis egendomsbrotten ökat sin andel förutsätts att polisen i motsvarande grad ökat den andel av utredningsresurserna som avsätts för att utreda egendomsbrott. Att det automatiskt skulle ske sådana omfördelningar fullt ut är dock inte realistiskt, beroende på att polisen har olika prioriteringar för olika typer av brott. Generellt sett prioriterar polisen exempelvis våldsbrott före egendomsbrott, vilket innebär att de automatiska omfördelningar som ligger i antagandet inte konsekvent kan ske. Det krävs alltså vidare analyser för att till fullo kartlägga effekterna av förändringarna i brottsstrukturen.

#### **PRIORITERINGSKRAVEN HAR I VISS MÅN PÅVERKAT BROTTSUPPKLARINGEN POSITIVT**

De så kallade ingripandebrotten är generellt sett inte prioriterade av polisen. Däremot framgår av figur 3 att polisen i utredningshänseende uppenbarligen prioriterat dessa brott. Trots en kraftigt sjunkande uppklaringsprocent totalt sett har uppklaringsprocenten för dessa brott i princip varit oförändrad genom åren. Det är naturligt att polisen prioriterar dessa brott eftersom det nästan alltid finns en misstänkt gripen på bar gärning. Utredningen är därför i princip klar redan i initialskedet.

Analysen visar att prioriteringar av ingripandebrotten inte tycks ha påverkat uppklaringsprocenten av vardagsbrott negativt. Det finns inget samband såtillvida att uppklaringsprocenten för vardagsbrotten skulle påverkas negativt av att man under vissa år har ett stort antal anmälda och uppklarade ingripandebrott. Det uppmätta sambandet tenderar snarare att gå åt andra hållet, det vill säga att många anmälningar om ingripandebrott sammanhänger med

en högre uppkläring av vardagsbrott ( $r=0,10$ ). Avsaknaden av negativt samband gäller såväl på riksnivå som på polismyndighetsnivå.<sup>6</sup>

Förklaringen till detta förhållande är sannolikt främst att de utredningsresurser som behövs för att klara upp de lättuppklarade ingripandebrotten är relativt små. Detta beror på att utredning av vissa ingripandebrott, t.ex. butiksstölder, vid många myndigheter lagts på civilanställd personal. Därmed har inte övrig utredningsverksamhet påverkats. Sannolikt ligger också en del av förklaringen i att det finns en kompositionseffekt. När polisen tar en person för narkotikabrott eller olovlig körning medför det ibland att man på köpet kan klara upp vissa andra brott som stöldbrott, förfalskade legitimationer i plånboken, stöldgods i bakluckan med flera.

#### **VARDAGSBROTT**

Frågan om prioriteringars effekter kan alltså isoleras till vardagsbrotten. Under den aktuella 25-årsperioden har våldsbrotten successivt ökat sin andel av de anmälda brotten. I och med att våldsbrotten prioriteras kommer ett ökat antal våldsbrottsanmälningar med nödvändighet att medföra att utredningsresurser måste tas från egendomsbrott. Detta förhållande bekräftas av de skilda mönstren när det gäller *antalet* uppklarade våldsbrott å ena sidan, en påtaglig ökning (figur 5), och antalet uppklarade egendomsbrott å andra sidan, vilka minskade påtagligt (figur 6).

Analyserna visar att man i uppklaringshänseende tenderar att ha fördel av att få in många anmälningar om våldsbrott. Det positiva sambandet mellan ett högt antal våldsbrottsanmälningar och uppklaringsprocenten för vardagsbrott är relativt tydligt både på riksnivå ( $r=0,24$ ) och på polismyndighetsnivå<sup>7</sup>.

Analyserna på polismyndighetsnivå visar exempelvis att när polisen har *fler* anmälda *våldsbrott* än normalt (över genomsnittet) och samtidigt har färre anmälda *egendomsbrott* än normalt (under genomsnittet), klarar man sammantaget upp fler *vardagsbrott* än vanligt (4,3 procent fler än genomsnittet). När det i stället är tvärtom, det vill säga att man har fler *egendomsbrott* än normalt samtidigt som antalet anmälda *våldsbrott* är *färre* än normalt, så klarar man upp färre *vardagsbrott* än normalt (2,7 procent färre än genomsnittet).

Trots att våldsbrotten i genomsnitt kräver mer utredningsresurser än egendomsbrotten är det alltså fördelaktigt att flytta resurser från egendomsbrott till våldsbrott. Förklaringen till detta är att det finns betydligt större

6) Vid beräkningar på polismyndighetsnivå har antalssiffrorna (antal anmälda och uppklarade ingripandebrott) standardiserats till samma nivå för respektive polismyndighet. Stora polismyndigheter, t.ex. Stockholms län, hade i annat fall fått dominerande betydelse. Enheten i de myndighetsvisa analyserna är myndighet och år. Beräkningarna baseras på differentialerna, det vill säga eventuella trender har eliminerats.

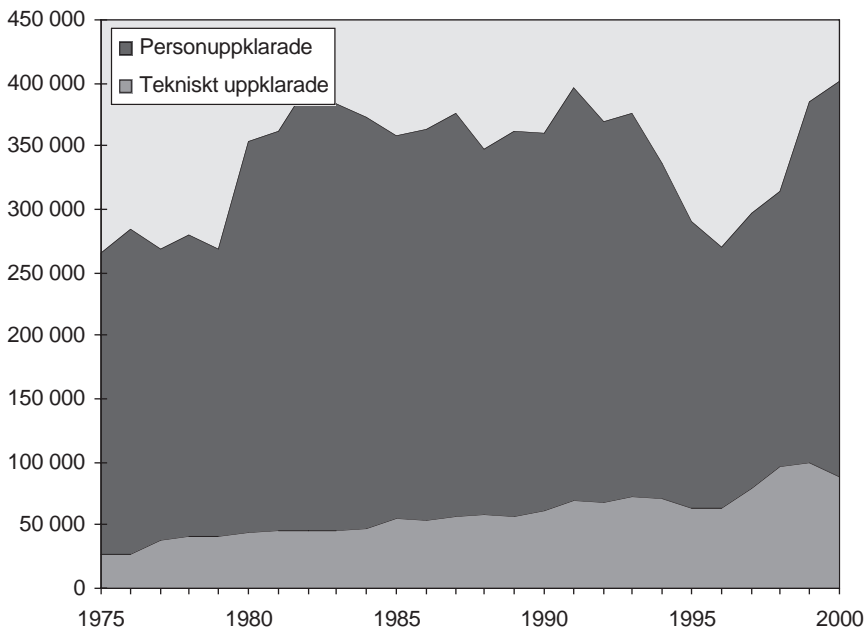
7) Vid beräkningar på polismyndighetsnivå har antalssiffrorna (antal anmälda och uppklarade ingripandebrott) standardiserats till samma nivå för respektive polismyndighet. Stora polismyndigheter som Stockholms län, hade i annat fall fått en dominerande betydelse. Enheten i de myndighetsvisa analyserna är myndighet och år. Beräkningarna baseras på differentialerna, det vill säga eventuella trender har eliminerats.

möjligheter att ”komma i mål” med en våldsbrottsutredning. Det beror på våldsbrottens natur; offret har konfronterats med gärningsmannen som dessutom ofta är bekant med offret. En bidragande orsak är också att våldsbrott förhållandevis ofta klaras upp med teknisk uppkläring.

Sammanfattningsvis har alltså inte förändringar av brottsstrukturen bidragit till den minskning av uppklaringsprocenten som skett sedan år 1975. Det är snarare tvärtom så att de strukturförändringar som skett varit till fördel för brottsuppkläringen. I och med att polisen tvingats lägga mer resurser på våldsbrott på bekostnad av utredningsresurserna för egendomsbrott, klaras fler brott upp än vad som skulle skett med en oförändrad brottsstruktur. Strukturförändringarna har alltså snarast varit till fördel för uppklaringsprocentens utveckling, både den totala och den för vardagsbrotten.

## Tekniskt uppklarade brott ökar successivt

Den så kallade tekniska uppkläringen innebär generellt sett att det blir enklare att få ett brott registrerat som uppklat (betydligt lägre beviskrav etc). Det är således till fördel för uppklaringsprocentens resultat om fler brott klaras upp på detta sätt. Hur den tekniska uppkläringens omfattning förändrats över tid är således en viktig aspekt när uppklaringsprocentens utveckling ska studeras.



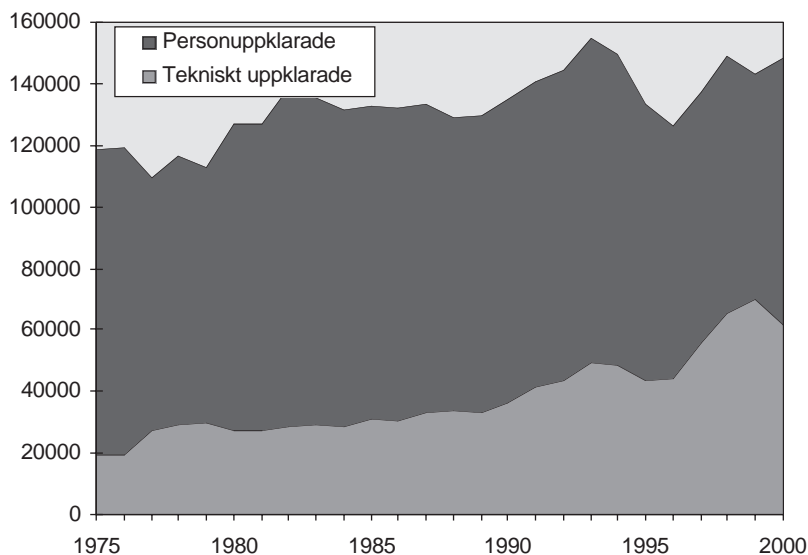
Figur 8. Uppklarade brott fördelade efter om brottet klarats upp genom teknisk uppkläring eller om de personuppklarats, 1975 - 2000.

I figur 8 redovisas antalet brott som *klarats upp* och hur dessa under perioden fördelar sig efter de två alternativa sätten att klara upp brotten. Det framgår då för det första att det skett en successiv ökning både av antalet brott och i än högre grad andelen brott som klaras upp genom teknisk uppkläring.

Ökningen av den generellt sett enklare formen av uppkläring, som den tekniska uppkläringen utgör har alltså bidragit till att hålla uppkläringen uppe, det vill säga dämpa minskningen av uppkläringens procent. Betydelsen av denna successiva omfördelning ska emellertid inte överdrivas. De tekniskt uppklarade brotten utgör trots allt en relativt liten del av de brott som klaras upp (figur 8).

#### VARDAGSBROTT

Den övervägande delen av den ökande tekniska uppkläringen avser våldsbrotten. Att denna icke personbundna uppkläring ökat just för våldsbrotten sammanhänger sannolikt delvis med en relativt kraftig ökning av de anmälda våldsbrotten. Flera undersökningar har visat att ökningen av våldsbrotten till viss del har sin grund i en ökad anmälningsbenägenhet (Külhorn, 2001). Detta innebär också att en del av tillskottet av anmälningar gäller mindre grova fall. Det är fall där det kan finnas ett större utrymme att klara upp dem med exempelvis slutsatsen att "brott kan ej styrkas". Om samma redovisning som i figur 8 görs för enbart vardagsbrotten erhålls följande mönster.

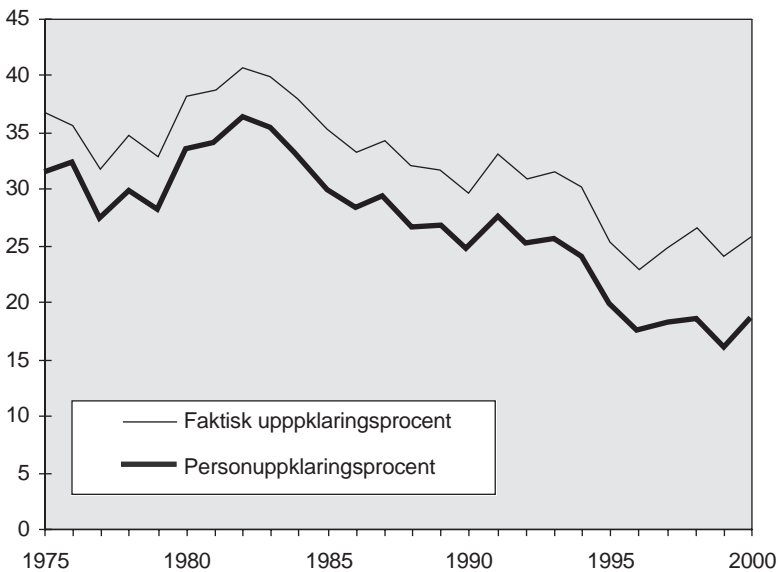


Figur 9. Uppklarade vardagsbrott fördelat efter om brottet klarats upp genom teknisk uppkläring eller om de personuppklarats, 1975 - 2000.

För kategorin vardagsbrott blir bilden av den tekniska uppklaringens effekter något annorlunda än om man ser till samtliga brott. När det gäller vardagsbrott har den tekniska uppklaringen haft en substantiell betydelse. Andelen vardagsbrott, som räknats som uppklarade utan att man bundit någon (straffmyndig) gärningsman till brotten, har successivt ökat. Från att ha utgjort cirka 14 procent av de vardagsbrott som klarades upp år 1975 har de ökat till hela 41 procent år 2000. Även om alltså de mindre allvarliga våldsbrotten ökat, är det ändå en andel som måste betecknas som hög mot bakgrund av att det ofta handlar om att polisen ansett det tveksamt om det anmälda brottet verkligen är ett brott, beslutet ”brott kan ej styrkas”.

**VAD HADE HÄNT OM UPPKLARINGSPROCENTEN ENBART AVSÄG PERSON-UPPKLARING ?**

Det kan, som tidigare nämnts, betecknas som störande att brott betecknas som uppklarade när detta skett genom teknisk uppklaring. Utifrån statistiken över de olika besluten kan man skapa ett mer tilltalande mått på brottsuppklaringen genom att endast betrakta de personuppklarade brotten som uppklarade (åtal väckt, strafföreläggande med mera). En sådan alternativ uppklaringsprocent (samtliga brott) får då den utveckling som framgår av figur 10 (Den faktiska uppklaringsprocenten redovisas samtidigt). När BRÅ övertog ansvaret för kriminalstatistiken från Statistiska centralbyrån (SCB), år 1995, introducerades en ny alternativ uppklaringsprocent där brott betecknas som uppklarade endast om en gärningsman bundits till brottet enligt åklagarens bedömning. Detta alternativ har dock hittills använts relativt sparsamt vid analyser av polisens (och åklagarens) brottsuppklaring.

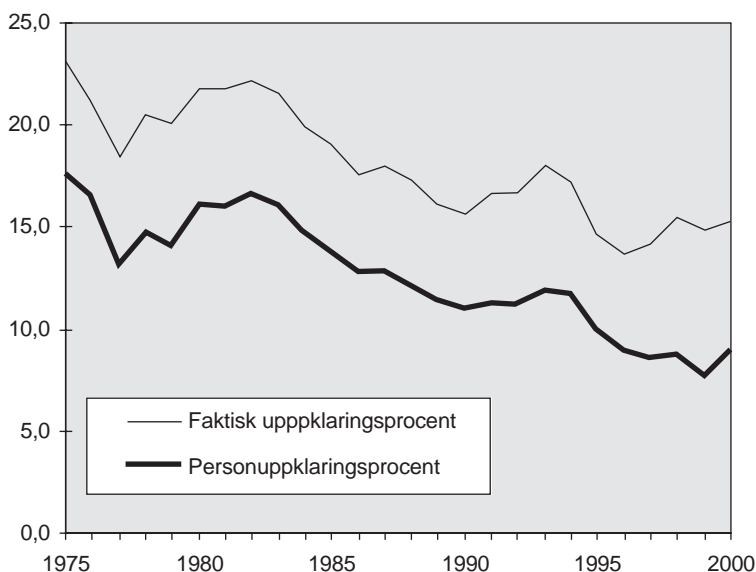


Figur 10. Faktisk uppklaringsprocent samt "personuppklaringsprocenten", perioden 1975-2000.

Som framgår av figuren kommer en sådan alternativ uppklaringsprocent att befinna sig på en nivå om 6-7 procentenheter lägre än den officiella. Det framgår även av figuren, att utvecklingen för denna personuppklaringsprocent fram till år 1995 är i det närmaste identisk med den officiella. Fram till detta år har den tekniska uppklaringen, trots att den ökat något, inte nämnvärt påverkat uppklaringsprocentens utveckling. Efter år 1994 ökar dock gapet mellan de två kurvorna påtagligt. Detta innebär att man i den officiella uppklaringsprocenten sedan dess dragit fördel av ett ökat användande av teknisk uppklaringsprocent. Det betyder att minskningen av polisens resultat, när det gäller att binda gärningsmän till begångna (anmälda) brott, egentligen är mer påtaglig än vad den officiella uppklaringsprocenten ger sken av.

#### VARDAGSBROTT

Figur 11 visar att den tekniska uppklaringsprocentens effekter borde vara mer påtagliga när det gäller vardagsbrotten. Det är dessa brott som främst kommit i fokus i samband med kritiken mot en minskad brottsuppklaringsprocent.



Figur 11. Faktisk uppklaringsprocent samt "personuppklaringsprocenten", perioden 1975-2000. Enbart vardagsbrott.

Resultatet blir dock likartat med resultatet för den totala uppklaringsprocenten. Utvecklingen för personuppklaringsprocenten är även i detta fall i stort sett densamma som för den officiella uppklaringsprocenten. Nivåskillnaderna är dock betydligt större i detta fallet. Även när det gäller vardagsbrotten börjar kurvorna divergera vid mitten av 1990-talet.

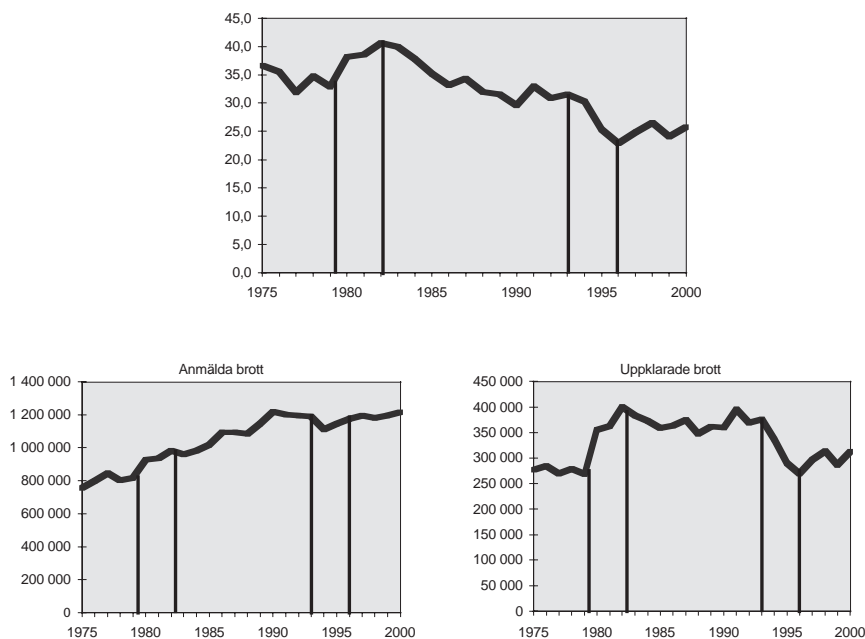


Det som för den officiella uppklaringsprocenten för vardagsbrott såg ut som utplaning och till och med en viss ökning efter år 1996 förvandlas till en nedgång om man enbart ser till personuppklaringen, det vill säga den uppkläring som mer indikerar i vilken omfattning polisen kunnat binda gärningsmän till brotten.

# Orsaker till uppklaringsprocentens förändringar

Detta avsnitt syftar till att närmare söka orsakerna till de förändringar i uppklaringsprocentens utveckling som skett sedan år 1975. Eftersom förändringar i brottsstrukturen inte påverkat utvecklingen i negativ riktning återstår frågan om vad som orsakat den påtagliga minskningen av uppklaringsprocenten. Sett till personuppklaringsprocenten, det vill säga de brott till vilka man kunnat binda en person, är nedgången än påtagligare eftersom man i ökad utsträckning börjat använda teknisk uppklaring.

Strategin vid dessa analyser är att studera utvecklingen för antalet anmälda respektive antalet uppklarade brott separat för att därigenom söka få en tydligare bild av vad som har hänt.



Figur 12. Uppklaringsprocentens utveckling, samt utvecklingen av antalet anmälda respektive uppklarade brott, åren 1975 - 2000.

En analys av figuren visar att utvecklingen kan delas upp i fyra olika perioder där uppklaringsprocentens förändringar genererats på helt olika sätt, det vill säga när man ser till de två komponenter som uppklaringsprocenten består av. Bilden blir också densamma om man ser till enbart uppklaringsprocenten för vardagsbrott.

Bortsett från initialperioden (1975-1979), då uppklaringsprocenten i den form den befinner sig i dag introducerades, är dessa perioder följande:

- **Nivåhöjningen** 1980-1983. Under dessa få år ökade uppklaringsprocenten kraftigt. Denna ökning genererades av att antalet uppklarade brott ökade mycket starkt. Samtidigt ökade visserligen även de anmälda brotten men i betydligt mindre grad (procentuellt sett). Denna kombination förde upp uppklaringsprocenten till högre nivåer.
- **Basperioden** 1983-1993. Under denna långa sammanhängande och i uppklaringshänseende stabila period skedde en stadig successiv minskning av uppklaringsprocenten. Minskningen berodde inte på att polisen "blev sämre" på att klara upp brott (antalsmässigt sett). Polisen klarade upp i stort sett samma antal brott år efter år. Anledningen till att uppklaringsprocenten trots detta minskade kontinuerligt var att de anmälda brotten hela tiden ökade.
- **Nedgångsperioden** 1994-1996. Efter år 1993 accelererade minskningen av uppklaringsprocenten. Den kraftiga nedgången genererades på ett motsatt sätt jämfört med basperioden 1983-1993. Denna gång berodde minskningen på att de uppklarade brotten plötsligt minskade i antal samtidigt som de anmälda brotten, också till skillnad mot tidigare, förhöll sig på en oförändrad nivå.

Både vad gäller *antalet* uppklarade brott och *antalet* anmälda brott innebar denna period historiska förändringar. *Antalet* brott, som polisen klarar upp, minskar för första gången och antalet anmälda brott slutar öka, vilket inte tidigare skett sedan efterkrigstiden.

- **Stabiliseringsperioden** 1997-2000. Efter det kraftiga raset före 1997 stabiliserades uppklaringsprocenten och tenderade till och med att öka något. Den svaga ökningen genererades av att antalet uppklarade brott ökade något samtidigt som de anmälda brotten fortfarande förhöll sig på en oförändrad nivå.

## Nivåhöjningen 1980-1982

Efter en period (åren 1975-1979) med en i stort sett oförändrad uppklaringsprocent på cirka 35 procent ökade uppklaringsprocenten kraftigt under den korta perioden 1980-1982. Under dessa tre år ökade den med 25 procent, från 32 procent året före den aktuella perioden (1979) till 40 procent år 1982. Ökningen berodde på en kraftig ökning av antalet *uppklarade* brott. Även om de anmälda brotten också ökade var den ökningen inte alls lika stor. Denna kombination medförde således att uppklaringsprocenten tog ett skutt uppåt.

Den generella förklaringen till detta är att brottsstrukturen förändrades relativt påtagligt under dessa år genom att andelen lättupplärd ingripande brott ökade kraftigt. Den övervägande delen av ökningen kan hänföras till i första hand narkotikabrott, men i viss mån även bedrägerier. Antalet anmälda narkotikabrott mer än tredubblades under denna korta period, medan antalet anmälda bedrägeribrott ökade med cirka 40 procent. Den kraftiga omfördelningen mot en gynnsammare brottsstruktur som detta innebar förklarar större delen av ökningen för upplärdingsprocenten under denna period (se figur 7).

Orsaken till den stora ökningen av anmälda narkotikabrott var att polisen under dessa år genomförde stora insatser mot narkotikabrottsligheten på gatunivå vilket medförde att anmälningarna om narkotikabrott ökade påtagligt. Denna förändring räcker emellertid inte som förklaring. I samband med insatserna skedde även en förändring av praxis när det gäller hur polisen räknar antalet brott som en misstänkt gärningsman begått. Polisen övergick till en betydligt extensivare antalsräkning när det gällde att uppge antalet narkotikabrott per brotts handling.

Om en person är misstänkt för innehav av narkotika ska enligt instruktionen i princip varje enskilt tillfälle där det kan fastställas att den misstänkte innehavt narkotika räknas som ett brott. Om den misstänkte exempelvis erkänner att han innehavt narkotika en gång i veckan, så genererar han 52 brott under det aktuella året och om de klaras upp blir resultatet 52 upplärdade brott. Denna möjlighet började polisen hårdra under åren 1980-1982. En sådan taktik får betydligt större genomslag för de upplärdade brotten där ingripande brotten dominerar, än bland de anmälda brotten där ingripande brotten innehar en betydligt mer undanskymd roll. Detta innebär att effekten på upplärdingsprocenten blir stor.<sup>8</sup>

Ökningen av anmälda bedrägeribrott under denna korta period hade två orsaker. Dels introducerades en ny brotts typ, nämligen kontokortsbedrägerier, vilket berodde på att kontokort på allvar började användas som betalningsmedel under denna period. Dels genererade samtidigt aktionerna mot narkotikamarknaden en viss ökning av anmälda bedrägeribrott (se analyser i bilaga). En stor del av bedrägeribrotten begås av narkomaner (se till exempel Knutsson och Kùhlhorn 1980), vilket innebar att vissa "nya" bedrägeribrott upptäcktes.

Det sistnämnda sambandet är också troligen förklaringen till att även den andel av bedrägeribrotten som klarades upp ökade under denna period (de upplärdade brotten ökade mer än de anmälda) beroende på att polisen i samband med att narkotikamissbrukare greps ibland kunde binda vederbörande till andra redan tidigare anmälda bedrägeribrott.

8) Att det skedde en övergång till en betydligt mer omfattande antalsräkning vid narkotikabrott framgår av statistiken över antalet brottsdeltaganden i relation till antalet misstänkta personer. År 1979 var antalet brottsdeltaganden per misstänkt person för narkotikabrott 4,8. Tre år senare, 1982, var motsvarande antal 8,5, det vill säga nästan en fördubbling. Det kan också nämnas att det under denna period fanns personer som "bands" till mer än 1000 upplärdade narkotikabrott när de åkte fast.

## **VARDAGSBROTT.**

För den resterande brottsligheten, vardagsbrotten, innebar perioden 1979-1982 också en viss ökning av uppklaringsprocenten (se figur 4). Ökningen genererades av att antalet uppklarade brott ökade mer än antalet anmälda brott. Analyser av vilka vardagsbrottstyper som genererade den extra stora ökningen av uppklarade brott tyder på att den var en följd effekt av polisens aktioner mot narkotikabrottsligheten på gatunivå. Aktionerna mot narkomaner och narkotikalangare medförde sannolikt att polisen förutom uppklarade bedrägeribrott även fick uppklarade vardagsbrott på köpet.

Till ökningen bidrog i hög grad brott som på den tiden ofta sammanhängde med narkotikamissbruket; stölder på sjukhus eller hos läkare, stölder ur automater, häleri, olovligt förfogande etc. Samtidigt upptäcktes även vissa typer av lättuppklarade vardagsbrott i samband med aktionerna, exempelvis urkundsförfalskning (falska legitimationer m.m.) och även brott som våldsamt motstånd uppstod. Dessa brott som i många fall inte skulle ha blivit anmälda utan aktionerna, var i den situationen också lätta att klara upp.

## Basperioden 1983-1993

Under perioden 1983-1993 minskade uppklaringsprocenten kontinuerligt. Nedgången genererades av att antalet uppklarade brott i princip var desamma år efter år medan de anmälda brotten samtidigt ökade hela tiden, se figur 12.

En naturlig hypotes till en sådan utveckling är att polisen under hela perioden hade ungefär samma resurser för utredningsverksamhet. Det vill säga att man varje år helt enkelt klarade upp de brott man hann med, vilket med oförändrade resurser innebar ungefär lika många varje år. Mycket tyder också på att detta är förklaringen till utvecklingen under perioden 1983-1993. Polisväsendet var under denna period dels organisatoriskt oförändrat - riket var indelat i 117 polismyndigheter med visst självstyre samtidigt som Rikspolisstyrelsen hade ett övergripande ansvar - och dels var polisens resurser ungefär desamma år efter år. Tillgängliga uppgifter tyder också på att resurserna för *utredningsverksamhet* var ungefär desamma år efter år (Ahlberg och Knutsson, 1992).

Utvecklingen av brottsuppklaringen hade mot den bakgrunden ett naturligt förlopp under denna period. Polisen hade alltså år efter år en konstant resurs för att utreda och klara upp brott, vilket medförde att man kunde klara upp ungefär lika många brott varje år. Samtidigt ökade de anmälda brotten, vilket innebar att antalet ärenden hos utredarna växte. Ett ökat antal anmälda brott samtidigt som antalet uppklarade brott inte förändrades medförde att uppklaringsprocenten successivt minskade.

## **VARDAGSBROTT**

Eliminerar man ingripandebrotten och enbart ser till uppklaringsprocenten för vardagsbrott blir bilden i princip densamma; en successiv nedgång av

uppklaringsprocenten som genererades av att man klarade upp ungefär samma antal brott år efter år, samtidigt som de anmälda brotten konsekvent ökade. Förklaringen torde också vara densamma som gällde för brottsligheten totalt sett, det vill säga att man hade ungefär samma resurser för att utreda vardagsbrott år från år.

På en punkt skiljer sig dock vardagsbrottsuppklarings utveckling från den totala uppklaringsprocenten och det är den ökning som skedde under åren 1991-1993. Analyserna visar dock att denna ökning i sin helhet kan förklaras av att man under dessa år i betydligt större omfattning än tidigare började använda teknisk uppklaring (se figur 9). Denna ökning av den tekniska uppklaringsprocenten låg framför allt på våldsbrott. Personuppklaringsprocenten avseende vardagsbrott ökade således inte under dessa tre år (se figur 11).

## Nedgångsperioden 1994-1996

Åren efter den tioåriga basperioden inträffade en mer påtaglig förändring i uppklaringsprocentens utveckling. På bara några få år minskade uppklaringsprocenten kraftigt, från 31 procent året före perioden (1993) till 23 procent år 1996, således en nedgång på cirka 25 procent.

Av figur 12 framgår tydligt vad som har skett på ett mer övergripande plan. De uppklarade brotten minskar dramatiskt. Inte mindre än 110 000 uppklarade brott "försvann" under dessa tre år och detta från en nivå som inte var större än 370 000. Denna minskning, som innebär att polisen plötsligt klarar upp ett betydligt mindre antal brott än tidigare, förklarar helt den kraftiga nedgången av uppklaringsprocenten. De anmälda brotten förhåller sig nämligen på en oförändrad nivå under denna period. Skeendet är således helt tvärtemot det som genererade minskningen under den långa och stabila basperioden under de föregående tio åren. När det gäller att analysera orsakerna till nedgången under perioden 1994-1996 handlar det således om att finna förklaringarna till att *antalet* uppklarade brott minskade så påtagligt.

Den kraftiga nedgången i uppklaringsprocenten hade blivit betydligt större om inte de anmälda brotten nu hade slutat öka. Situationen hade sett betydligt värre ut om den ökningstrend som startade redan på 1950-talet hade hållit i sig.

Uppklaringsprocentens utveckling uppdelat i de tre brottskategorierna – ingripandebrott, våldsbrott och egendomsbrott visar att nedgången i uppklaringsprocenten är allmängiltig. Nedgången gäller alla tre brottskategorierna och har i samtliga fall genererats av färre uppklarade brott än tidigare. Antalet uppklarade ingripandebrott minskade med 70 000 från år 1993 till år 1996 (-33%) och antalet uppklarade vardagsbrott (våldsbrott och egendomsbrott sammantaget) med knappt 40 000 (-23%).

### **INGRIPANDEBROT**

Den mer påtagliga nedgången vad gäller antalet uppklarade ingripandebrott visar sig delvis ha strukturella orsaker. I och med att urinprov vid narkoti-

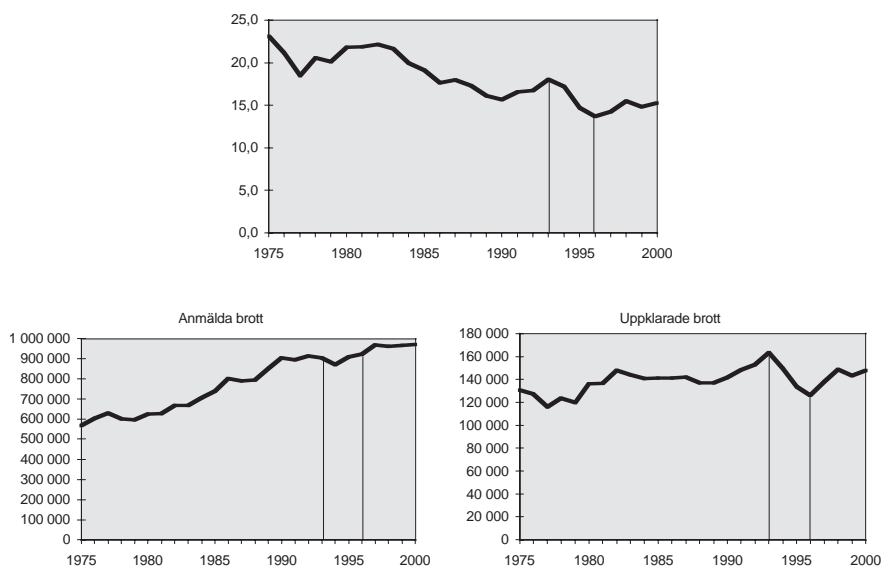
kabrott infördes år 1993 har det skett en förändring i polisens praxis när det gäller uppklaring av narkotikabrott. I stället för att som tidigare binda en gärningsman vid ett större antal brott nöjde man sig efter år 1993 i högre grad med att binda gärningsmannen vid det brott som kunde beläggas genom urinprovet. Följden blev att betydligt färre brott per gärningsman redovisades både i brottsanmälan och i antalet uppklarade brott. En tendens som alltså var motsatt den som bidrog till uppklaringsökningen under nivåhöjningsperioden. Effekterna av denna förändring kan beräknas till 25 000 färre uppklarade brott jämfört med om tidigare praxis hade behållits (se bilaga).

Dessutom minskade inflödet av anmälningar något för andra ingripandebrott under nedgångsperioden, vilket innebar en viss förändring till en ur uppklaringshänseende något sämre brottsstruktur. Effekten av detta är dock i ett övergripande perspektiv relativt liten, se figur 7, men den förklarar likväl ytterligare 15 000 av de 70 000 uppklarade ingripandebrott som "försvann" under dessa år.

Det är främst bedrägeribrotten som står för den återstående minskningen på 30 000 uppklarade ingripandebrott. Dessa brott är oftast är förhållandevis lätta att klara upp eftersom gärningsmannen vanligtvis är känd. Därför tyder minskningen på att bedrägeribrottsutredningar av någon orsak helt enkelt har lagts åt sidan. Uppklaringsnedgången för ingripandebrotten har alltså sammanfattningsvis delvis strukturella förklaringar, men ändå återstår en del som måste ges andra förklaringar.

### **VARDAGSBROTT**

Uppklaringsprocenten för vardagsbrott minskade från 18 procent året före perioden (1993) och till 13,5 procent år 1996, det vill säga en 25-procentig minskning.



Figur 13. Uppklaringsprocent, samt anmälda respektive uppklarade brott, åren 1975-2000. Nedgångsperioden 1994 - 1996 markerad.

Som framgår av figur 13 var det ”förlusten” av 40 000 *uppklarade* brott (från en nivå på 160 000) som genererade nedgången. De *anmälda* vardagsbrotten ökade däremot inte. Vad är då förklaringen till den kraftiga nedgången i brottsuppleringen, särskilt avseende vardagsbrott, under denna period? Frågan är varför polisen under dessa år minskade sin produktion av *uppklarade* brott med 25 procent trots ett oförändrat antal anmälda brott.

En viktig utgångspunkt vid sökandet efter förklaringar är att det skett något påtagligt och som berört hela landet samtidigt. Omfattningen varierade, men samtliga polismyndigheter försämrade sin brottsupplering under dessa år.

Förklaringen till nedgången ligger inte i eventuella strukturella förändringar av vardagsbrottsligheten. Brottslighetens struktur, exempelvis fördelningen mellan egendomsbrott och våldsbrott, förändrades inte under dessa år. Inte heller kan andra strukturella förändringar, som att det exempelvis kunde ha blivit svårare att klara upp brott (beroende på större anonymitet i samhället etc.) ha bidragit till nedgången. Den typen av förändringar sker på lång sikt, inte från ett år till ett annat, vilket var fallet här.

En förklaring, som antyds av figur 9, skulle kunna vara att polisen under dessa år blev mindre benägen att använda teknisk upplering. Uppgången i antalet uppklarade vardagsbrott de tre åren före nedgångsperioden genererades av ett flitigare användande av denna möjlighet. Emellertid behölls den höga nivån av teknisk upplering även under dessa år.

En annan statistisk teknisk möjlighet skulle kunnat vara att det skett en förändring av statistikrutinerna. Under nedgångsperioden förändrades huvudmannskapet för den officiella rättsstatistiken, inklusive statistiken över uppklarade brott. Från och med år 1995 producerades statistiken vid Brottsförebyggande rådet (BRÅ) i stället för som tidigare vid Statistiska centralbyrån (SCB). Visserligen kopierades SCB:s rutiner över till BRÅ, men sådana förändringar kan alltid innebära oförutsedda effekter i statistiken. Även denna förklaringsmöjlighet faller dock vid en närmare granskning. Antalet personer som lagfördes för brott i Sverige minskade nämligen också med cirka 25 procent under dessa år<sup>9</sup>. En återverkning av uppläringsnedgången blev att domstolarna fick mindre att göra. Detta bekräftar samtidigt att uppläringsnedgången var reell och inte kunde bero på statistiska förändringar.

Det finns således inga strukturella eller statistiska förändringar som kan förklara den plötsliga nedgången i upplering av vardagsbrott. Det bör således ha skett något inom polisväsendet som kan förklara nedgången.

Genomgripande förändringar skedde också inom polisväsendet under dessa år. Stora omorganisationer som närpolisreformen och övergången till länsmyndigheter genomfördes. Den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet i kombination med att polisväsendet under ett flertal år överskridit sina budgetramar ledde till att polisen belades med besparingskrav samtidigt som dessa omorganisationer skulle genomföras.

9) Uppgifter om lagförda personer kommer från domstolsväsendet och från åklagarväsendet.



Förändringarna genomfördes i olika takt inom de olika polismyndigheterna; vid vissa var förändringarna under dessa år endast av mindre omfattning medan de var större vid andra. Till saken hör också att åklagarväsendet omorganiserades ungefär samtidigt, vilket i någon mån kan ha bidragit till nedgången. De brott som "försvunnit" i utredningshänseende är dock till stora delar brott som åklagare inte i så hög grad involveras i vid utredningsarbetet. En undersökning genomförd av Riksåklagaren kom också till slutsatsen att orsakerna står att finna i förändringar inom polisväsendet. Utredningen föranleddes av att allt färre ärenden levererades till åklagaväsendet.

En rimlig hypotes är alltså att de stora omorganisationerna inom polisväsendet, i kombination med besparingskraven, orsakade den stora nedgången i brottsuppleringen. Det är inte sannolikt att två så stora förändringar - en dramatisk minskning av brottsuppleringen och genomgripande omorganisationer inom polisväsendet - sammanfaller i tiden av en ren slump. En naturlig följdfråga blir vad det är i omorganisationerna som i så fall genererat upplklaringsrasen.

Vid en genomgång av tänkbara hypoteser utkristalliserar sig tre förändringar som är av en sådan dignitet att de skulle kunna förklara den påtagliga och landsomfattande minskningen:

- Personalminskningar främst genom uppsägning av civilanställd personal och genom pensionsavgångar.
- Ombildningen från mindre polismyndigheter till länsmyndigheter
- Närpolisreformen

#### **PERSONALMINSKNINGAR**

För att kunna genomföra omorganisationerna inom polisväsendet och samtidigt uppfylla besparingskraven valde polismyndigheterna i olika hög grad att göra vissa personalminskningar. Dessa genomfördes bland annat genom uppsägning av civilanställd personal och genom pensionsavgångar. Uppsägningar av civilanställd personal har kunnat påverka brottsuppleringen; dels genom att den civilanställda personalen användes för att utreda enklare brott (butiksstölder), vilket avlastade polisutredarna och dels genom att en stor del av de civilanställdas arbetsuppgifter fortfarande fanns kvar efter uppsägningarna. Dessa arbetsuppgifter, som i viss mån i stället gjordes av polispersonal drabbade utredningspersonal i högre grad än ordningspoliser. Skälet för detta skulle vara att utredningspersonal hade större vana vid administrativt arbete.

Av samma orsak - omorganisationer samtidigt med besparingar - valde vissa myndigheter att förbättra ekonomin genom pensionsavgångar. Mot viss ekonomisk kompensation gick en del polismän i pension före 60 års ålder. Även detta kan ha lett till en snedfördelning så att utredningsverksamheten drabbades hårdare än andra verksamheter inom polisen. En vanlig poliskarriär börjar ofta med arbete som ordningspolis för att sedan när åldern börjar ta ut sin rätt övergå till utredningsverksamhet. Pensionsavgångarna skulle därmed i högre grad ha drabbat utredningsverksamheten.

I och med att personalminskningarna var olika stora vid landets polismyndigheter under nedgångsperioden, kan denna hypotes i viss mån testas på aggregerad nivå (län som enhet). Storleksordningen i personalreduktionen kan ställas mot hur väl man lyckades i uppklaringshänseende.

Analyserna, som beskrivs i bilaga, visar att personalminskningarna torde vara en bidragande orsak till den minskade brottsuppklaringen vad gäller vardagsbrott under perioden 1994-1996. En skattning med hjälp av regressionsanalys ger till resultat att cirka en femtedel av de 40 000 uppklarade vardagsbrott som "försvann" under nedgångsperioden sammanhänger med personalminskningarna. Analyserna kan dock inte särskilja effekter av uppsägningar civilanställd personal respektive pensionsavgångar. De tyder dock på att personalnedskärningarna också sammanhängt med andra samtida neddragningar som kunnat påverka brottsuppklaringen.

#### **INFÖRANDET AV LÄNSMYNDIGHETER**

Med början år 1994 omorganiserades polisväsendet såtillvida att verksamheten successivt centraliserades. Före år 1994 hade polisväsendet bestått av 117<sup>10</sup> polismyndigheter med visst självstyre. Därefter skedde successivt en sammanslagning av dessa till större enheter, länsmyndigheter. Dessa förändringar, som innebar att varje län kom att ha en enda polismyndighet, genomfördes under åren 1994-1997<sup>11</sup>, det vill säga under den period som brottsuppklaringen minskade påtagligt. I dag - år 2001 - består polisorganisationen av 21 länsmyndigheter, vilka också har en högre grad av självstyre än de tidigare 117 mindre myndigheterna. De flesta omorganisationer brukar innebära att vissa verksamheter blir lidande, åtminstone under genomförandefasen. En hypotes är därför att utredningsverksamheten blev lidande i samband med övergången till länsmyndigheter.

I och med att myndighetssammanslagningarna genomfördes under olika år kan eventuella effekter på brottsuppklaringen också i viss mån studeras empiriskt. Resultatet av analyserna tyder på att dessa omorganisationer kan ha haft en viss negativ effekt på brottsuppklaringen under det första året efter sammanslagning. Denna effekt är dock i så fall endast marginell. Se bilaga.

#### **NÄRPOLISREFORMEN**

Tänkbara förklaringar till den uppseendeväckande minskningen i produktionen av uppklarade vardagsbrott under nedgångsperioden var i utgångsläget - förändringar i brottstrukturen, andra strukturella förändringar, statistiska förändringar, myndighetssammanslagningar, uppsägning av personal etc. Sedan alla dessa skalats bort återstår alltså den övervägande majoriteten (cirka fyra femtedelar) av bortfallet att förklara.

10) Till en början 118.

11) Polismyndigheten i Västra Götaland tillkom under 1998.

Närpolisreformen var den största förändringen som genomfördes under dessa år. Eftersom den stora uppklaringsnedgången har orsakats av något som drabbat alla polismyndigheter samtidigt, vore det orimligt om det inte vore så att nedgången sammanhängde med denna reform.

Närpolisreformen innebar bland annat en decentralisering av polisverksamheten inom myndigheterna till lokala så kallade närpolisområden; en decentralisering som också ofta inkluderade utredningsverksamheten. Polisarbetet skulle ges en delvis ny roll med större inriktning på brottsförebyggande verksamhet och ett mer problemorienterat arbetssätt. Detta reformarbete genomfördes i olika takt inom polismyndigheterna.

Närpolisreformen innebar att vissa poliser, åtminstone delvis, fick nya arbetsuppgifter. Även utredare fick arbetsuppgifter som inte bara gällde utredningsverksamhet. Detta bortfall av utredningsresurser skulle dock kunna ha kompenseras av att ordningspoliser nu också fick utreda brott. En sådan omfördelning kunde dock innebära en effektivitetsminskning (lägre produktion per resurs), beroende på att ordningspoliserna hade mindre vana vid utredningsarbete. Närpolisreformen kunde således medföra både minskade resurser för utredningsarbete och/eller en minskad produktion per resurs.

En nyligen genomförd utvärdering av närpolisverksamheten (BRÅ, 2001:5) tyder emellertid på att det inte skett någon minskning av produktionen per utredningsresurs i och med närpolisreformen. Dels utfördes brottsutredningarna även inom närpolisorganisationen främst av brottsutredare med tidigare utredarvana och dels tyder en analys (myndighetsvis och årsvis) inte på att produktionsresultaten blivit sämre när utredningar lagts ut på närpolisorganisationen.

Detta resultat kan också förefalla rimligt. Även om det i viss mån skulle skett en överflyttning av utredningsärenden till poliser med mindre utredningsvana, kan detta ha kompenseras av andra faktorer. Att lägga ut ärenden till närpolisorganisationen innebar en decentraliseringen av utredningsverksamheten, vilket kan ha medfört att kännedomen om de lokala gärningsmännen varit till fördel i utredningshänseende.

Återstår då frågan om resurserna för utredningsverksamhet minskat i samband med närpolisreformens införande.

Att utreda och klara upp brott är en form av produktion som utförs av en resurs bestående av personer som utreder brott. När produktionsresultaten påtagligt försämrats, trots att det inte skett några strukturella eller statistiska förändringar, kan detta på ett övergripande plan ha endast två orsaker. Antingen har varje person (resurs) i genomsnitt minskat sin produktion - man arbetar långsammare helt enkelt - eller har antalet personer (resurstimmar) som utför arbetet minskat. En kombination av dessa faktorer är naturligtvis också tänkbar. Sett utifrån detta övergripande perspektiv finns det inga andra möjligheter.

Den första tänkbara orsaken är att varje utredare eller utredningsresurs (i genomsnitt) skulle producera färre uppklarade brott per tidsenhet. Utvärderingen av närpolisreformen tydde dock på att så inte var fallet.

Förklaringen till uppklaringsnedgången måste alltså ligga i den andra förklaringen, det vill säga att antalet resurstimmar, som ägnades åt brottsutredningar, minskade påtagligt under nedgångsperioden. Närpolisreformen i kombination med besparingskrav har alltså med största sannolikhet inneburit en relativt kraftig resursminskning för den del av polisverksamheten som arbetar med brottsutredningar.

Den genomförda utvärderingen av närpolisverksamheten antyder också en förklaring av orsakerna. Polisen har helt enkelt fått fler arbetsuppgifter; en ökning av det brottspreventiva arbetet, ett mer problemorienterat arbetsätt vilket kräver analysarbete etc. Resurser för detta måste tas någonstans och utredningsresurserna har alltså blivit lidande. Det är troligt att antalet individer som arbetar med brottsutredningar inte blivit färre, utan det är snarare så att de individer som arbetat med utredningar fått mindre tid till att ägna sig åt just detta arbete eftersom andra arbetsuppgifter har tillkommit.

## Förbättringen 1997-2000

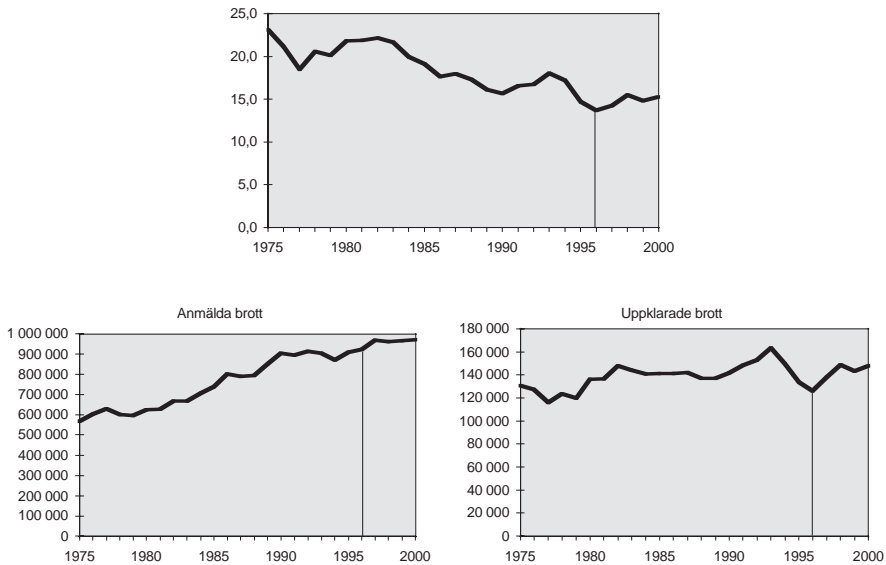
Efter de tre åren med en kraftig minskning av uppklaringsprocenten följde två år med en viss återhämtning. Under åren 1997-1998 återtogs en del av det man förlorat under nedgångsåren. Uppklaringsprocenten, som under nedgångsåren minskat från 32 till 23 procent, ökade till 26,5 procent år 1998. Under åren 1999-2000, bibehölls denna nivå. År 2000 registrerades en uppklaringsprocent på 26 procent.

Av figur 12 framgår att uppklaringsprocentens uppgång under åren 1997-1998 genererades av att antalet *uppklarade* brott tydligt ökade. Antalet anmälda brott var samtidigt relativt oförändrat med påföljd att uppklaringsprocenten ökade. Under de två sista åren då uppklaringsprocenten tenderade att stabiliseras var både antalet uppklarade och antalet anmälda brott i princip oförändrat.

Nivåhöjningen för uppklaringsprocenten efter nedgångsperioden gällde både ingripandebrott och vardagsbrott. När det gäller nivåhöjningen för ingripandebrotten förklaras denna till stora delar av statistiska och strukturella förändringar. Vissa omläggningar av redovisningsrutinerna för polis- och åklagare medförde exempelvis ett relativt stort tillskott av uppklarade trafikbrott.

### **VARDAGSBROTT**

Även för vardagsbrotten skedde en återhämtning av uppklaringsprocenten med efterföljande stabilisering under decenniets sista år. Orsaken var att antalet uppklarade vardagsbrott var fler än under år 1996.



Figur 14. Uppklaringsprocent, samt antalet anmälda resp uppkarade vardagsbrott, åren 1975-2000, perioden 1997-2000 markerad.

Ser man till vilken typ av uppkarling som ökningen bestod i, framgår att den till övervägande delen bestod av brott som klarats upp genom teknisk uppkarling. Av ökningen med drygt 20 000 uppkarade vardagsbrott mellan åren 1996 och 1998, utgjordes mer än tre fjärdedelar av brott som klarats upp genom teknisk uppkarling. Speciellt accentuerat blir detta när man ser till enbart våldsbrotten. Nästan hälften av de uppkarade våldsbrotten under år 1998 klarades upp genom teknisk uppkarling, vilket måste anses som en onormalt hög andel.

Det är två beslut som står för den övervägande delen av det stora antalet tekniskt uppkarade brott; "Brott kan ej styrkas" och "Annat skäl". Detta tyder på att utredarna under de två år då antalet uppkarade brott ökade (1997-1998) i hög grad valde ut gamla ärenden ur de mängder av ärenden som hopats under den tidigare nedgångsperioden. Det kan rimligen inte vara så att allmänheten plötsligt började anmäla så många tveksamma fall att nästan vart sjätte anmält misshandelsbrott år 1998 utgjorde ett fall där det var tveksamt om något brott över huvud taget blivit begånget. En osedvanligt stor andel av de uppkarade brotten under denna period härrörde också från perioden innan.

Mot bakgrund av dessa resultat kan man ställa sig frågan vad det var inom polisväsendet som genererat denna plötsliga ökning av teknisk uppkarling.

När uppkarlingsprocenten kraftigt minskade under omorganisationsåren växte successivt kritiken mot polisen. Vid flera myndigheter tog man efter hand till sig denna kritik och vidtog vissa åtgärder för att förbättra brotts-

uppkläringen. I Stockholms län tillsattes exempelvis en särskild kommission med en enda uppgift, att utreda brott. Dessa åtgärder bidrog med största sannolikhet till att uppklaringskurvorna vände och började peka uppåt. Strategin var i hög grad att koncentrera sig på den något lättare tekniska uppkläringen.

En annan bidragande orsak till förloppet efter nedgångsperioden kan ha varit att omorganisationerna i viss mån satt sig och att utredningsverksamheten därmed stabiliserats.

Analysen visar att trots att den tekniska uppkläringen dominerade ökningen, ökade även antalet brott som kunde klaras upp genom personuppkläring. Drygt 10 000 fler brott klarades upp på detta sätt jämfört med bottenåret 1996. Det är dock långt kvar till nivåer som skulle kunna betecknas som normala med tanke på den icke ökande brottslighet vi har i dag. En jämförelse visar att 83 000 vardagsbrott klarades upp genom att en gärningsman bundits till brotten år 1998, medan motsvarande siffra bara fem år tidigare, det vill säga året före omorganisationsåren (1993), var att 105 000 vardagsbrott klarades upp trots att antalet anmälda brott var färre detta år. De senaste två årens stabilisering tyder också på att en återgång till de nivåer som förelåg före omorganisationerna inte kommer av sig självt, utan att åtgärder måste till.

# Avslutande diskussion

Resultaten i denna undersökning kan sammanfattas enligt följande; huvudanledningen till att uppklaringsprocenten successivt minskat sedan mitten av 1970-talet har varit att polisens utredningsresurser inte har utvecklats på samma sätt som antalet anmälda brott, det vill säga de brott som polisen har haft att ta hand om. Under den långa perioden 1983-1993 klarade polisen, med en relativt konstant resurs för att utreda brott, upp lika många brott år efter år. Men samtidigt har de anmälda brotten ökat i antal. Högarna har vuxit men polisen har bara kunnat klara upp så många brott som man har resurser för. Konsekvensen av detta har blivit att uppklaringsprocenten har minskat successivt.

Efter år 1993, då polisorganisationen i hög grad förändrades, inträffade en plötslig och mycket kraftig minskning av uppklaringsprocenten. Även denna nedgång var kopplad till utredningsresurserna, men nu på ett helt annat sätt än tidigare. De anmälda brotten ökade inte längre. Däremot minskade de totala resurserna för utredningsverksamhet, vilket fick till följd att betydligt färre brott än tidigare klarades upp.

Efter omorganisationsåren 1994-1996 skedde en viss återhämtning av brottsuppklaringen. En återhämtning som i hög grad berodde på att polisen genom så kallad teknisk uppklaringsklarade upp brott som blivit liggande under omorganisationsåren. Återhämtningen när det gäller den viktiga personuppklaringen var i ett vidare perspektiv relativt marginell. Uppklaringsnivån ligger fortfarande långt under nivåerna före omorganisationerna år 1994.

Den minskade brottsuppklaringen efter år 1993 fick till följd att kritiken mot polisens förmåga att klara upp brott växte. Brottsuppklaringen hade uppenbarligen minskat till en nivå som människor hade svårt att acceptera.

Ett argument som framförts i samband med diskussioner om den sjunkande brottsuppklaringen är att de aktiva ändå "åker fast" förr eller senare. Så är naturligtvis också fallet. Det som däremot sker när brottsuppklaringen minskar är att tidsrymderna mellan varje gång den aktive gärningsmannen åker fast blir längre. Hur stor denna fördröjning är kan exemplifieras med beräkningar för brottet biltillgrepp. År 1993 var personuppklaringsprocenten för biltillgrepp 10,3 procent, år 2000 hade den sjunkit till 6,4 procent. Personuppklaringsprocenten kan också tolkas som sannolikheten (den genomsnittliga) för att en gärningsman ska åka fast när han tillgriper en bil. Det som inträffat mellan dessa år är att 1993 hann den aktive biltjuven i genomsnitt begå 9 biltillgrepp innan han åkte fast. År 2000 hade denna siffra ökat till 15 biltillgrepp mellan varje gång.<sup>12</sup>

12) Resultaten ges av det förväntade värdet i en s.k. geometrisk sannolikhetsfördelning.

Missnöjet med den sjunkande brottsuppleringen har medfört att polisen och rättsväsendet utsätts för en återkommande kritik. Alltmer har också detta blivit högintressant för medierna, vilket i sin tur förstärkt den negativa bilden.

Slutsatsen av denna rapport är att det i hög grad handlar om resurser om brottsuppleringen ska återföras till den uppenbarligen mer accepterade nivå som förelåg före omorganisationerna. Vissa förbättringar kan säkerligen erhållas genom effektiviseringar, vilket analyser från andra länder, till exempel England och Norge, kan tyda på. Det är dock inte rimligt att förvänta sig några stora effekter av sådana åtgärder. Den mer realistiska vägen är att utöka resurserna för utredningsverksamhet. Det finns då två alternativ. Det ena är att polisen tillförs nya resurser för utredningsverksamhet. Det andra är att man genom omfördelning inom polisen återför utredningsresurserna till nivån före omorganisationerna.



# Bilaga

## Analys av effekter av förändringar i brottsstrukturen. Standardpopulationsmetoden.

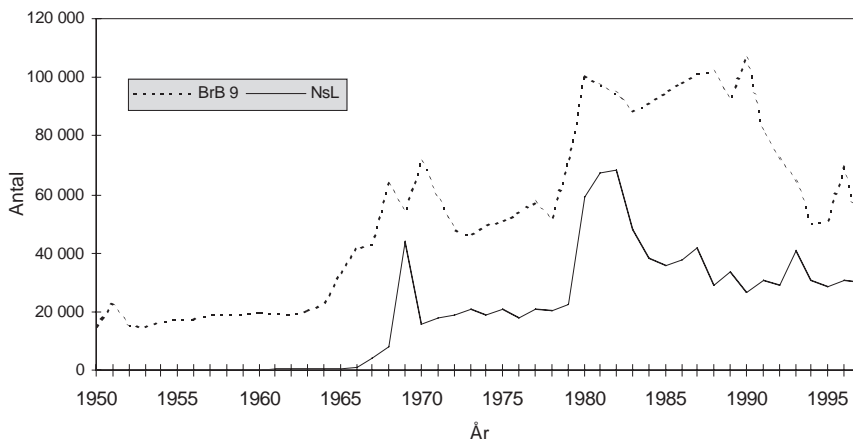
Principen för standardpopulationsmetoden är att beräkna vad som hade hänt om brottsstrukturen varit densamma genom alla år, dvs om man haft samma antal anmälningar om ingripandebrott, våldsbrott respektive egendomsbrott varje år. Eftersom man vet hur stor andel av brotten i respektive brottskategori (uppklaringsprocenten för respektive) som de fakto klarades upp, kan man beräkna hur många brott som varje år skulle klarats upp i respektive kategori om man i stället haft det genom åren oförändrade antalet anmälda brott. Det så erhållna antalet uppklarade brott summeras sedan över brottskategorierna och denna summa divideras med det totala antalet anmälda brott i den gemensamma brottsförelningen. På så sätt erhålls för respektive år den uppklaringsprocent man haft för samtliga brott om brottsfördelningen varit densamma.

Som den genom åren gemensamma brottsfördelningen har då valts det genomsnittliga antalet anmälningar av respektive brottstyp som inkommit under 25-årsperioden. Det innebär årligen 262 000 ingripandebrott, 127 000 våldsbrott och 659 000 egendomsbrott. Metoden är alltså sedan att för varje år beräkna det antal ingripandebrott man skulle klarat upp (av de 262 000) om man haft den uppklaringsprocent för dessa brott som man de fakto hade. Motsvarande görs för våldsbrott och egendomsbrott och resultatet ger i slutändan en beräkning av hur stor den totala uppklaringsprocenten skulle ha varit om brottsstrukturen varit oförändrad genom åren.

Ett beräkningsexempel: År 1990 var uppklaringsprocenten för ingripandebrott 66,1, för våldsbrott 44,5 och för egendomsbrott 7,5. Hade man haft 262 000 ingripandebrott hade man då klarat upp 173 182 ingripandebrott ( $0,661 \cdot 262\ 000$ ). Uppklaringsprocenten för våldsbrott var 44,5 procent, vilket innebär att man med 127 000 våldsbrott hade klarat upp 56 515 våldsbrott. På motsvarande sätt erhålles att man hade klarat upp 49 425 egendomsbrott (659 000 anmälda med en uppklaringsprocent på 7,5). Totalt hade man alltså med denna standardfördelning klarat upp 279 122 brott år 1990, vilket ger en uppklaringsprocent på 26,6 ( $279\ 122 / (262\ 000 + 127\ 000 + 659\ 000)$ ). Detta kan då jämföras med den totala uppklaringsprocent man de fakto hade, 25,3 procent. Eftersom den standardvägda uppklaringsprocenten är högre än den faktiska var man missgynnad av brottsfördelningen år 1995.

## ANALYS AV SAMVARIATIONEN MELLAN NARKOTIKABROTT OCH BEDRÄGERIBROTT (AV ANDERS KASSMAN, NEDKORTAD VERSION)

Serierna över anmälda narkotika- och bedrägeribrott uppvisar liknande mönster i skiftet mellan 1970 och 1980-tal. Med hjälp av ARIMA-modeller kan man konstatera att det även finns ett systematiskt samband mellan de två serierna under perioden från 1950-1997. Analysen påvisar även samvariationer med den sammanfattande serien över uppkklaringsprocenten<sup>13</sup>.



Figur 6. Antalet anmälda narkotikabrott samt bedrägeribrott, åren 1950-1997

Resultaten antyder ett samband av följande struktur: Narkotikabrott är spaningsbrott, från tidigare studier vet vi att ju fler poliser som arbetar med denna typ av brottslighet ju fler brott blir anmälda (Kassman, 1998). Till detta resultat kan vi nu tillägga att ju fler narkotikabrott som anmäls ju fler bedrägeribrott följer ett år senare. Prioriteras narkotikabrott så anmäls även fler bedrägeribrott.

De observerade sambanden kräver en utökad analys av till exempel anmälningar för att kunna ges en mer preciserad tolkning. De antyder dock

13) En ARIMA modell (0,1,0) där antalet anmälda bedrägeribrott tidsförskjutet ett år utgör beroende variabel och antalet anmälda brott mot NSL oberoende ger värdena:  $B=0,454$   $p=0,001$ , Box-Ljung lag  $10=10,826$ . Koefficienterna för de två senare modellerna är små. Delvis beror detta på att den beroende variabeln utgör procentenheter. Siffrorna kan tolkas som att 10 000 fler anmälda brott av den nämnda typen höjer den sammanlagda uppkläringen med i genomsnitt en procentenhet. Som mest anmäldes 1990 närmre 100 000 bedrägeribrott. Antalet anmälda narkotikabrott var som flest 1982 då de var knappt 70 000.

en serieuppklaring av de bägge brotten<sup>14</sup>. En tänkbar förklaring till de båda seriernas samvariation är att när polisen riktar sina ansträngningar mot narkotikabrottsligheten kommer den i kontakt med en grupp högt belastade individer och tar då tillfället i akt att utreda huruvida de gjort sig skyldiga till annan brottslighet. Att en stor del av bedrägeribrotten begås av narkomaner är känt sedan länge (se t ex Knutsson och Köhlhorn, 1980).

#### **SKATTNING AV EFFEKTERNA AV EN FÖRÄNDRAD STRATEGI VID REDOVISNING AV NARKOTIKABROTT MELLAN ÅREN 1993 OCH 1996.**

År 1996 redovisades 19 235 uppklarade brott på 16 418 fall. Det innebär 1,17 uppklarade brott per uppklarat fall det året. Motsvarande kvot år 1993 var 2,81 uppklarade brott per uppklarat fall. Om man under 1996 hade redovisat motsvarande kvot hade man i stället för de 19 235 uppklarade brotten haft 46 063 uppklarade brott ( $2,81 \cdot 19\,235/1,17$ ). Det innebär att det man tappade på den förändrade praxisen kan skattas till 26 828 uppklarade brott.

#### **SKATTNING AV EFFEKTERNA AV ETT MINSKAT ANTAL ANMÄLDA INGRIPANDEBROTT MELLAN ÅREN 1993 OCH 1996.**

Skattningen avser de effekter ett minskat antal anmälda ingripandebrott (exklusive narkotikabrott) hade på antalet uppklarade ingripandebrott (exklusive narkotikabrott) mellan åren 1993 och 1996. Narkotikabrott har exkluderats eftersom de effekterna inkluderas i skattningarna i det föregående.

År 1993 anmäldes 245 000 ingripandebrott (exklusive narkotikabrott). Motsvarande antal år 1996 var 222 000, det vill säga antalet anmälda ingripandebrott (exklusive narkotikabrott) minskade med 23 000 mellan dessa år. År 1996 var upplklaringsprocenten för dessa brott 56%, vilket innebär att man "förlorade" 13 145 uppklarade brott beroende på minskningen i inflödet av anmälningar ( $0,56 \cdot 23\,000$ ).

#### **ANALYS AV HYPOTESERNA OM PERSONALMINSKNINGARNAS RESPEKTIVE MYNDIGHETSSAMMANSLAGNINGARNAS EFFEKTER PÅ BROTTSUPPKLARINGEN.**

Analyserna genomförs enbart med fokus på egendomsbrottsligheten och våldsbrottsligheten och under perioden 1993-1997. Nedgången för vardagsbrotten, det vill säga egendoms- och våldsbrott, var proportionellt sett lika

14) Vid en uppdelning av statistiken på de tre storstadsområdena, Stor-Stockholm, Stor-Göteborg, Stor-Malmö samt övriga riket tycks en ökning av antalet anmälda bedrägeribrott sammanfalla med de riktade aktioner mot gatulangningen som genomfördes i början av 1980-talet. Där de kraftigaste insatserna mot narkotikabrottsligheten skedde ökade även antalet anmälda bedrägeribrott samma år. I Stor-Göteborg ökade antalet anmälda narkotikabrott från 210-1362 och antalet bedrägeribrott från 967-1657 per 100 000 invånare mellan 1979-1980, i övriga riket var ökningen 302-749 respektive 621-959 per 100 000 invånare samma år. I Storstockholm respektive Stor-Malmö skedde inga markanta förändringar dessa år. I Stockholm kom narkotikaaktionen senare men ledde inte till några förändringar i statistiken för bedrägeribrotten. I Stor-Malmö tycks ingen tydlig narkotikaaktion ha genomförts överhuvudtaget.

stor som nedgången för samtliga brott. Det har skett en 25 procentig minskning i antalet uppklarade vardagsbrott, från 160 000 till 120 000, samtidigt som alltså antalet anmälda brott varit i princip oförändrat. Analyserna fokuseras således på minskningen i antalet uppklarade brott.

#### PERSONALMINSKNINGAR

Analyserna visar att personalminskningarna torde vara en bidragande orsak till den minskade uppklaringen under perioden 1994-1996. Sambandet mellan hur många anställda som försvunnit från myndigheterna (polis- och civilanställd personal sammantaget)<sup>15</sup> och hur stor minskning man haft av antalet uppklarade traditionella brott är relativt starkt ( $r=0,35$ ). Ju större personalminskning desto mer har uppklaringen av vardagsbrott minskat. En bild av detta samband erhålls genom följande tablå där förändringen i antalet uppklarade brott mellan åren 1993 och 1996 jämförs mellan de 12 myndigheter som hade en större personalminskning än genomsnittet (median) och de 12 myndigheter som hade en mindre personalminskning än genomsnittet. (Medianvärdet är en personalminskning på 8,4 procent).

	Förändring i uppklarade brott 93/96
De 12 länen med minsta personalminskningen	-14,3%
De 12 länen med största personalminskningen	-22,2%

$t=-3,16$

$p=0,0045$

Skillnaden i uppklaringsresultat mellan myndigheter med en större respektive mindre personalminskning är alltså otvetydig (statistiskt säkerställd<sup>16</sup>). Däremot är det svårt att särskilja effekter av olika typer av personalminskningar, det vill säga civilanställd respektive polispersonal. Orsaken till detta är att det finns ett starkt samband mellan personalminskningar för dessa båda kategorier. Vid myndigheter med stora minskningar av civilanställd personal tenderar man också ha större minskningar av polispersonal och vice versa.

En faktor skulle dock kunna tala för att uppsägningen av civilanställda kan ha haft en underordnad betydelse. Det är att dessa uppsägningar bara till en mindre del genomfördes under nedgångsperioden 1994-1996. Majoriteten av dessa kom i stället senare, vilket i så fall borde inneburet en fortsatt nedgång i antalet uppklarade brott. Något som dock inte skedde.

15) Uppgifter om personalreduktionen (civilanställda respektive polispersonal, myndighetsvis) har erhållits från Rikspolisstyrelsen.

16) Personalminskningarna kan betraktas som ett försök där vissa län slumpats ut till att ha mindre personalminskningar och andra att ha större. 1%-nivån.

Det starka sambandet mellan minskningen av civilanställda och av polispersonal genererar också hypotesen att uppklaringsminskningen i myndigheter med stora personalminskningar inte enbart beror på personalminskningarna i sig, utan att det även kan finnas en så kallad bakomliggande faktor. En sådan skulle i så fall kunna vara att myndigheter med större personalminskningar även genomförde mer genomgripande besparingar på alla plan, det vill säga inte bara vad gäller personal.

En bedömning av storleksordningen av de effekter personalminskningarna, inklusive eventuella besparingar överlag, kan erhållas med hjälp av regressionsanalys (länen som enhet). En grov skattning av hur stor del av minskningen på 40 000 uppklarade vardagsbrott, som skulle kunna förklaras av dessa resursminskningar, landar vid att det kan handla om cirka 20 procent, det vill säga cirka 8 000 uppklarade brott.

#### **INFÖRANDET AV LÄNSMYNDIGHETER**

Övergångarna till länsmyndigheter genomfördes till övervägande delen under den period då uppklaringsprocenten rasade. Eftersom dessa infördes successivt - 1994 tillkom 6 länsmyndigheter, 1995 tillkom 6, 1996 tillkom 3 o.s.v. - finns möjligheter att på myndighetsnivå studera eventuella samband med nedgången i antalet uppklarade brott. Detta kan göras genom att de län som under ett visst år omorganiserades jämförs med motsvarande övriga län med avseende på uppklaringsförändringen (traditionella brott) under samma år.

Analyserna pekar i riktning mot att det kan ha skett en viss försämring av brottsuppleringen det första året efter övergången till länsmyndigheter. Skillnaden är dock liten och inte heller, om urvalet av observationer skulle betraktas som genererat av slumpen, statistiskt säkerställt. Den genomsnittliga förändringen av antalet uppklarade vardagsbrott i respektive län året efter myndighetssammanslagningens år var en minskning med 8,2 procent (15 myndigheter<sup>17</sup>). Motsvarande förändring i de län som under motsvarande år inte haft någon sammanslagning var 5,7 procent (54 myndigheter).

Den observerade skillnaden går alltså i förväntad riktning samtidigt som det är högst rimligt att sammanslagningar och därvid medföljande omorganisationer även inom polisväsendet ger vissa temporära negativa effekter på olika verksamheter. Oavsett hur det förhåller sig torde dock inte dessa omorganisationer mer än högst marginellt ha bidragit till uppklaringsförsämringen. En skattning utifrån resultaten ovan ger att i storleksordningen 1-2 procentenheter, eller storleksordningen 1000 av de "förlorade" 40 000 brotten kunde förklaras av temporära myndighetssammanslagningseffekter. Till saken hör då också att det inte kan skönjas några som helst effekter året före myndighetssammanslagningarna. Den oro som kunde skapas under den perioden tycks alltså inte ha påverkat brottsuppleringen.

17) I analyserna har enbart de länsmyndigheter som tillkom under åren 1994-1996 ingått. Åren efter omöjliggörs sådana jämförelser beroende på tillkomsten av utredningskommissioner. Se avsnittet om återhämtningsperioden.

## DEFINITIONER AV BROTTSKATEGORIER

I kategorin **ingripandebrott** ingår i denna undersökning följande brott: Samtliga specialstraffrättsliga brott (narkotikabrott och trafikbrott utgör merparten av dem), butiksstölder och bedrägerier (9 kap. brottsbalken). Bedrägerier faller inte direkt inom ramen för ovanstående definition, men hör ändå mest hemma i denna kategori. Vid det stora flertalet bedrägerier finns direkt en identifierad misstänkt person och uppklaringsprocenten är därför också mycket hög. I kategorin bedrägerier ingår flera antalsmässigt stora brottstyper där gärningsmannen vanligtvis är känd redan när anmälan görs, till exempel övertrasseringar av egna konton, bedrägerier mot försäkringskassa och alla de brott som går under benämningen snyltbrott, nämligen bedrägerier mot restaurang, hotell, taxi, buss osv.

Med **våldsbrott** avses i denna undersökning samtliga brott som ingår under rubriken "brott mot person", vilket innefattar brottsbalken kapitel 3-7, samt en restpost i form av kapitel 10-11 och kapitel 13-17. Restposten består av mer ovanliga brott som i uppklaringshänseende är mest lika våldsbrotten. Offret har vanligtvis konfronterats med gärningsmannen. Antalsmässigt stora brottstyper i denna restpost är till exempel "allmänfarlig vårdslöshet" och "våld eller hot mot tjänsteman".

Följande brott ingår i kategorin **egendomsbrott**: Samtliga stöldbrott (8 kap. Brottsbalken) förutom butiksstölder samt skadegörelsebrott (12 kap. Brottsbalken).

# Referenser

Ahlberg, J. och Knutsson, J. (1987). *Varför varierar uppklaringsprocenten?* BRÅ forskning 1987:1. Stockholm: Allmänna förlaget.

Ahlberg, J. och Knutsson, J. (1992). *Fler brott och konstanta polisresurser – vad händer med brottsuppleringen.* Rikspolisstyrelsen. RPS forskning 1992:1. Stockholm.

Brottsförebyggande rådet (2001). *Hur – Var – Närpolis? En granskning av närpolisreformen.* BRÅ-rapport 2001:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.

Brottsförebyggande rådet (2001). *Brottsligheten i olika länder.* BRÅ-rapport 2001:18. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.

Kassman (1998). *Polisen och narkotikaproblemet. Från nationella aktioner mot narkotikaprofitörer till lokala insatser för att störa missbruket.* Stockholm: Almqvist & Wiksell International

Van Kesteren, J. och Mayhew, P. Och Nieuwbeerta, P. (2000). *Criminal Victimization in Seventeen Industrialized Countries.* Nederländska Justitiedepartementet. Haag, Nederländerna

Knutsson, J. (1983). *Problemen med uppklaringsprocenten.* BRÅ forskning 1982:4. Stockholm. Allmänna förlaget.

Knutsson, J. och Köhllhorn, E. (1980). *När checkbedrägerierna försvann* BRÅ-rapport 1980:4, Stockholm.

Köhllhorn, E. (2001). *Misshandel. I: Ulriksson, B. (red.) Brottsutvecklingen 1998-2000.* BRÅ-rapport 2001:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.

SOU 2001:87 (2001). *Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet.* Stockholm. Justitiedepartementet.

# English Summary

Crime clearance and efficiency. An analysis of the factors affecting trends in the clear-up rate

*Author:* Jan Ahlberg

*Published by:*

National Council for Crime Prevention (BRÅ)

P.O. Box 1386

SE-111 93 Stockholm

Sweden

Internet: [www.bra.se](http://www.bra.se)

*Reference:*

Report 2002: 4

ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31923-3

*Available in Swedish from:*

Fritzes kundservice

SE-106 47 Stockholm, Sweden

Since the mid 1970s, the clear-up rate has fallen. This drop has been particularly marked and consistent since the beginning of the 1980s. At its peak in 1982, the clear-up rate lay at 41 per cent, since when it has fallen successively, reaching a low of 23 per cent in 1996. The clearance rate for the year 2000 was 26 per cent.

## **NOT ALL OFFENCE TYPES ARE AFFECTED BY DROP IN CLEAR-UP RATE TO SAME EXTENT**

The drop in the clear-up rate has not been the same across the various different types of offence. Dividing crimes into three categories shows that differences in clear-up rate trends are relatively substantial. Over the course of the 25 year period since the mid 1970s, there has been hardly any fall in the clear-up rate for offences whose discovery depends on the efforts of various enforcement agencies to uncover crime (primarily traffic offences, drug offences and shoplifting offences). The opposite is the case for property crimes (thefts and vandalism offences) where the clear-up rate has more or less halved. This means that the drop in clearances in relation to these offences has been substantially larger than for the clear-up rate as a whole. In relation to the third category of offences, violent crimes (primarily comprising crimes against the person), the drop has been approximately the same as for the clearance rate as a whole.



Registering a reported offence as cleared does not necessarily mean that a perpetrator has been tied to the offence (at the prosecutorial level). It is not uncommon to clear offences by registering them as 'no-crimes', which is what occurs when it proves impossible to confirm that a crime has actually been committed. The reason that such so-called 'technical' clearances are included in the concept of cleared offences is that the clear-up rate was originally intended to be used as a measure of police efficiency in dealing with incoming reports in relation to the total number of offences being reported. The decision to 'no crime' thus means that the case has been concluded from the police point of view.

Trends in the clear-up rate may be affected both by changes in the crime structure, which may involve a smaller proportion of relatively easily cleared offences such as those whose discovery depends on the work of enforcement agencies, for example, and by changes in the use of technical clearances. Analyses show that changes in the crime structure have not generally been of any significance for trends in the clear-up rate. Technical clearances on the other hand have come to be employed more often, and have therefore meant a certain, albeit relatively small, improvement in the clear-up rate over recent years, particularly in relation to so-called everyday offences (property crimes and violent offences).

The analyses, which have primarily focused on an examination of the two components of which the clear-up rate is comprised, namely the number of reported offences and the number of cleared offences, show that trends in the clear-up rate can be divided into four distinct periods since the end of the 1970s. Within these different periods, the trends have been generated in quite distinctive ways.

#### **RISE IN THE CLEAR-UP RATE, 1980-1982.**

During the period 1980 to 1982, the clear-up rate increased substantially. This increase was related to the introduction by the police of measures directed at street level drug offences. One effect of this was a change in the structure of reported offences in a direction that had a positive effect on the clear-up rate. The proportion of drug offences underwent a marked increase. In addition, the number of offences in connection with which suspected offenders were registered was counted more expansively.

#### **BASE PERIOD 1983-1993**

During the period between 1983 and 1993, the clear-up rate underwent successive and consistent reductions. The police were clearing more or less the same number of offences year after year at the same time as the number of reported offences was increasing. This pattern was a result of the fact that police resources for the investigation of crime were relatively constant over this period, during which time the police organisation remained more or less unchanged. The number of cleared offences was limited by the time availa-

ble to the police to investigate crime. At the same time, the number of crimes awaiting investigation grew in line with successive increases in the number of reported offences – which of course resulted in a fall in the clear-up rate.

#### **DROP IN CLEAR-UP RATE, 1994-1996**

During the period 1994 to 1996, the clear-up rate dropped more markedly. Over the course of these few years, it fell from 31 per cent in the year prior to the period's beginning (1993) to 23 per cent in 1996. This minor collapse was related to a substantial reduction in the number of cleared offences. A total of no less than 110,000 cleared offences “disappeared” over a period of three years (from an annual level of 370,000). At the same time, the number of reported offences stopped increasing. The drop in the clear-up rate was thus generated in quite the opposite way to that of the preceding period.

The reasons for the dramatic drop in the number of offences being cleared during this period lie in a number of major changes that took place within the police organisation. These included a major reform of the local police organisation whose successive implementation involved a reduction in the resources available for the investigation of offences. The local police reform involved many police officers being given additional work assignments. Resources that had previously been assigned to criminal investigations were transferred to these new areas of activity. In addition, the police organisation faced demands that it make cut-backs, which meant terminating the employment of certain civilian staff and the early retirement of numbers of police officers. The reduction in resources involved in these measures also affected the investigation of offences.

#### **IMPROVEMENT, 1997-2000**

Following the substantial decrease in the clear-up rate during the mid 1990s, the remainder of the decade witnessed a minor recovery. This was the result of steps taken by several agencies to make improvements to the number of crimes being cleared. These measures led to a minor upswing in the clear-up rate, although the improvement was for the most part the result of offences being cleared-up by means of technical clearances.

#### **TWO ALTERNATIVES: MAKING ADDITIONAL RESOURCES AVAILABLE**

The report concludes that a return to the more accepted levels of cleared offences witnessed prior to the police reorganisations of the mid 1990s is to a large extent a question of available resources. Certain improvements can no doubt be brought about by means of increased efficiency, but it is unreasonable to expect such increases to produce a major effect. A more realistic approach would involve increasing the resources available for the work of investigating crimes. Here there are two alternatives. The one is to provide the police with new resources specifically targeted at their criminal investigation operations. The other is to redistribute existing resources within the police organisation.