

Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet

Jerzy Sarnecki

*Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2010:3*



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23395-5

Förord

Ett väl fungerande polisväsende är av central betydelse för ett ordnat samhälle. Att bekämpa brottslighet och säkerställa trygghet i landet är en huvuduppgift i det offentliga åtagandet. Just därför är det särskilt viktigt att polisens verksamhet bedrivs på ett effektivt sätt. Detta är bakgrunden till att Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) – med sitt uppdrag att självständigt bidra till att bredda och fördjupa underlaget för samhällsekonomiska beslut – intresserar sig för polisens verksamhet.

ESO:s ursprungliga förväntan var att det skulle vara möjligt att ta fram en översikt av studier om effektiviteten i olika polisiära insatser för att av detta material dra slutsatser om hur polisens verksamhet borde organiseras. Antalet relevanta studier visade sig dock vara starkt begränsat.

I denna rapport till ESO har därför professor Jerzy Sarnecki fått ta en mer grundläggande ansats. Han diskuterar polisens mål och resultat, och sätter dem i relation till aktuell forskning om utvärdering och resultatstyrning av polisiär verksamhet. Rapporten bygger på både nationella och internationella erfarenheter. Delar av dessa erfarenheter finns redovisade i åtta underlagsrapporter, framtagna av internationella forskare för ESO:s räkning.

Rapportens huvudsakliga slutsats är att styrningen av svensk polis kännetecknas av en anmärkningsvärd brist på systematiska utvärderingar av verksamhetens effektivitet. Detta måste åtgärdas för att styrningen ska fungera väl och för att effektiviteten ska kunna förbättras. Generellt föreslås att polisen i betydligt större utsträckning än i dag ska bygga sin verksamhet på vetenskap och beprövad erfarenhet. En kultur måste utvecklas där allt från strategier för att bekämpa brottsligheten till utformningen av polisens organisation vägleds av kunskaper om vad som visat sig fungera.

Rapporten och underlagsrapporterna har granskats av personer med god insikt i dessa frågor. Ansvarig för granskningsarbetet har varit professor Harry Flam, vice ordförande i ESO:s styrelse. Som vanligt i ESO-sammanhang, svarar författarna själva för innehåll, slutsatser och förslag som presenteras i rapporterna.

Det är min förhoppning att föreliggande rapport ska utgöra ett bra underlag för den viktiga diskussionen om vad som kan göras åt effektiviteten i polisens verksamhet, en fråga som ESO också hoppas återkomma till.

Stockholm i maj 2010

Lars Heikensten
Ordförande för ESO

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary and conclusions	11
1 Inledning	15
2 Polisverksamhetens mål	17
3 Mätning av resultat i dagsläget	19
3.1 Problem i samband med användning av anmälda brott som mått på effekter av polisens brottsförebyggande arbete	21
3.2 Andra mått	23
3.3 Andelen uppklarade brott som ett resultatmått.....	24
3.4 Kritik inifrån polisväsendet mot kvantitativa mätningar av polisens effektivitet	27
4 Kunskapsbaserad utvärdering	29
4.1 Mål 1: Att förebygga brott samt att förebygga och övervaka andra störningar av allmän ordning och säkerhet samt ingripa när sådant inträffar	30
4.2 Mål 2: Att bedriva spaning och utredning rörande brott	38
4.3 Mål 3: Att lämna allmänheten skydd, upplysningar och hjälp.....	40

4.4	Andra mål	43
5	Finansiering och organisering av förbättringsarbete	45
5.1	Avsaknad av konkret politisk styrning	46
5.2	Attityder inom poliskåren	47
5.3	Attityder inom forskarsamhället.....	47
5.4	Lagstiftningen.....	48
5.5	Bristande organisationsstrukturer.....	49
5.6	Resurser.....	51
6	Förslag till åtgärder i korthet.....	53
	Referenser	55
	Förteckning över tidigare rapporter till ESO.....	61

Sammanfattning

I denna rapport presenteras förslag rörande styrning av polisverksamheten med syftet att öka kostnadseffektiviteten. Förslagen bygger dels på en genomgång av olika dokument om polisverksamhetens mål och dess uppfyllelse och dels på en genomgång av internationell forskning om kostnadseffektivt polisarbete. Inom ramen för projektet beställdes underlagsrapporter om effektivt polisarbete av ett antal svenska och internationella forskare. Framställningen här bygger delvis på dessa rapporter.¹

I rapporten konstateras att intresset för att mäta effekter av polisverksamhet, i synnerhet med hjälp av kvantitativa indikatorer, har ökat kraftigt under senare år. Denna utveckling är i princip positiv eftersom utvärderingar av offentliga verksamheter är ett viktigt men eftersatt område. Sådana systematiska analyser av verksamheten är ett nödvändigt instrument för att kunna bedriva ett framgångsrikt och effektivt arbete. Förenklat kan man säga att väl genomförda utvärderingar är grundläggande för att kunna göra relevanta prioriteringar, för att kunna ta vara på och sprida erfarenheter av olika arbetssätt samt, inte minst, för att kunna utveckla och förbättra verksamheten.

Efterfrågan på nyttigheter som produceras inom den offentliga sektorn är alltid större än tillgången på resurser. Polisen på lokal såväl som på central nivå har följaktligen ett konstant behov av systematisk kunskap om brottslighetens omfattning och förändringar i denna över tid för att kunna fastställa prioriteringar och fatta beslut om hur resurser ska fördelas. Sådan kunskap måste bygga på indikatorer av flera olika slag vilket möjliggör data-triangulering. Man behöver alltså använda även andra data än

¹ Underlagsrapporterna är Holgersson och Knutsson (2010); Holmberg (2010); MacDonald och Ridgeway (2010); Neyroud (2010); Ransley m.fl. (2010); Shepherd (2010); Sherman (2010); Weisburd och Telep (2010). Alla rapporter finns tillgängliga på ESO:s hemsida, www.eso.expertgrupp.se.

sådana som bygger på av polisen registrerade brott, såväl som metodtriangulering, dvs. olika mätmetoder för att t.ex. mäta utvecklingen av olika brottstyper. För att kunna genomföra dessa mätningar och göra relevanta analyser av dessa krävs en kompetens som f.n. i stor utsträckning tycks saknas inom polisen.

Verksamheten måste utvärderas med mätmetoder som fungerar väl och svarar på relevanta frågor. Sannolikheten är stor att meningslösa mätningar möter ett starkt och berättigat motstånd i organisationen. Att utvärdera och regelbundet redovisa effekterna av verksamheten inom offentlig sektor är även en demokratifråga. Medborgarna har rätt till ingående information om hur staten använder deras skattepengar.

I rapporten kritiseras dels vissa av de mål som formuleras för polisverksamhet på central och lokal nivå, dels de mått som används för att granska uppfyllelsen av dessa mål. I synnerhet kritiseras användningen av antalet polisanmälda brott som en indikator på hur framgångsrik polisen är i sin främsta uppgift, nämligen att förebygga brott. Huvudproblemet med att använda statistik om anmälda brott är att dessa ofta är dåliga indikatorer både på brottslighetens omfattning och på dess förändring över tid. Vidare saknas det vanligen möjligheter att på ett enkelt sätt fastställa ett kausalt samband mellan variationer i brottslighet och olika polisiära insatser. Brottsnivån påverkas även av faktorer som inte har med polisens insatser att göra. Det är inte möjligt att bedöma i vilken grad det är polisens arbete eller andra faktorer som påverkar brottsnivån såvida inte dessa andra faktorer hålls under kontroll. Vidare är det ofta så att nya polismetoder och extra insatser i ett område har föregåtts av en ökning av brottsligheten i detta område. Det är vid en utvärdering av nya metoder och insatser viktigt att hålla isär vad som vid en nedgång av brottsligheten beror på polisens insats och vad som är en naturlig återgång, s.k. regression to the mean, till en mer normal brottsnivå som hade skett oavsett hur polisen arbetar i området.

I rapporten kritiseras även en del andra kvantitativa mål för polisverksamheten så som t.ex. antalet s.k. utandningsprov som varje polismyndighet ska genomföra årligen. Dessa alkohol-utandningsprover har som syfte att förebygga rattfylleribrott och i sin förlängning minska antalet skador och dödsfall i trafiken. Utandningsprover är alltså egentligen ett medel och inte ett mål. Det kan finnas andra mera effektiva och mindre kostsamma medel att uppnå dessa mål. Att antalet utandningsprover för varje

polismyndighet bestäms på central nivå kan i praktiken leda till en minskad effektivitet i strävan efter det överordnade målet att rädda liv och hälsa. Att mekaniskt hålla sig till en och samma brottsförebyggande metod trots olika lokala förutsättningar kan leda till minskad effektivitet, slentrianmässig användning och i värsta fall fusk.

Andra mått på effektivitet så som t.ex. olika mått på brottsuppklaringen kan användas som ett av flera sätt att mäta effektiviteten på polisens brottsutredande verksamhet. Det är dock nödvändigt att dessa mått används på ett genomtänkt sätt, kombineras med andra mått och att användarna är medvetna om de problem som är förenade med dessa. Samma gäller även s.k. trygghetsundersökningar och nöjdhetsindex som används för att mäta allmänhetens tillfredsställelse med polisens service. I rapporten föreslås också en del mått för att mäta de enskilda polisernas och polisenheternas prestationer i relation till verksamhetens mål.

Generellt föreslås att polisen i betydligt större utsträckning än i dag ska bygga sin verksamhet på vetenskap och beprövad erfarenhet. Bland annat bör man skaffa sig betydligt bättre kunskap om internationell kriminologisk forskning, inte minst forskningen om effektiva polismetoder. En annan central fråga i detta sammanhang är införandet av en högskoleutbildning för poliser, vilken bl. a. skulle underlätta den polisiära verksamhetens forskningsanknytning. Poliser som utbildas på en högskola med forskningsanknytning torde också, senare i arbetslivet, i större utsträckning kunna tillägna sig forskningsresultat och därmed kunna använda dessa för att utveckla sitt arbete

I rapporten föreslås vidare att alla nya arbetsmetoder inom polisen, när det gäller såväl brottsförebyggande insatser som brottsuppklarandeinsatser och service till allmänheten, ska utvärderas systematiskt innan de genomförs i större skala. Detta inkluderar allt från organisatoriska förändringar och förändringar i arbetsmetoder till introduktion av ny teknik. Utvärderingarna bör helst ha karaktären av RCT-studier (randomized controlled trial), men om inte detta är möjligt bör andra typer av metoder tillämpas även om dessa ger mindre säkra utfall. Nya metoder som används på lokal och central nivå och utvärderingarna av dessa ska dokumenteras och vara sökbara så att kunskaper från dessa kan tillvaratas på andra håll. I detta avseende råder det en påtaglig brist i polisens nuvarande organisation. Denna brist innebär ett

resursslöseri eftersom vunna erfarenheter inte tillvaratas. Av central betydelse är att en struktur skapas för att sammanföra resultat från olika enskilda försök till övergripande polisära handlingsstrategier som ska förändras hela tiden allt eftersom ny kunskap tillförs. För att möjliggöra den ovan föreslagna utvecklingen krävs attitydförändringar hos både polisen och deras syn på forskning, och forskarna och deras syn på att samarbeta med polisen. Vidare krävs det vissa organisatoriska, och kanske även juridiska, förändringar. Grundläggande är dock att det skapas ekonomiska ramar för en sådan verksamhet genom resurser öronmärks så att de endast kan användas till forskning och utvärdering.

Det finns i dag en omfattande och snabbt ökande mängd av internationell kunskap om både kostnadseffektiva och mindre kostnadseffektiva polismetoder. Som exempel kan nämnas de nya forskningsfynden om effekterna av polisarbete med s.k. hot spots, belönade med 2010 års Stockholm Prize in Criminology, som visar på stora möjligheter att öka de brottspreventiva effekterna genom att omorganisera polisens patrullering. En tillämpning och systematisk vidareutveckling av dessa kunskaper inom polisverksamheten skulle inom givna ekonomiska ramar kunna ge betydligt större effekter än i dag när det gäller de mål som fastställts för polisen. Det går emellertid inte att direkt överföra utländska erfarenheter till svenska förhållanden. Därför är det nödvändigt att man först systematiskt prövar hur olika typer av verksamheter fungerar under svenska förhållandena innan man genomför några permanenta verksamhetsförändringar. Erfarenheterna av stora polisreformer som inte i tillräcklig utsträckning har baserats på välgrundad kunskap är synnerligen dåliga.

Summary and conclusions

This report presents proposals concerning the management of policing, with the aim of increasing cost effectiveness. The proposals are based on a review of various documents concerning the objectives of police activities and the achievement of those objectives, and also on a review of international research into cost-effective policing. As part of the project, background papers on efficient police operation were commissioned from a number of Swedish and international researchers. This report is partly based on these background papers.²

The report observes that interest in measuring the effects of police operations, particularly using quantitative indicators, has grown substantially in recent years. This is a positive development since assessments of public sector services are an important but neglected area. Such systematic analyses of tactics are a necessary instrument to operate successful and effective departments. In short, well executed assessments are essential for establishing relevant priorities, utilising and disseminating experience in different ways of operating, and developing and improving police activity.

The demand for goods produced in the public sector is always greater than the supply of resources. Police on the local and central levels need systematic knowledge on the extent of crime in order to establish priorities and make decisions on how resources should be allocated. Such knowledge must be based on various indicators that allow for data triangulation. It is, therefore, also necessary to use statistics based on crimes recorded by the police, as well as crime data from other sources. Also, by means of method triangulation, developments in different types of crime can be analyzed over time.

² The background papers are Holgersson and Knutsson (2010); Holmberg (2010); MacDonald and Ridgeway (2010); Neyroud (2010); Ransley, et al. (2010); Shepherd (2010); Sherman (2010); Weisburd and Telep (2010). All papers are available at ESO's homepage, www.eso.expertgrupp.se.

Carrying out such measurements and subjecting them to proper analysis requires skills that are largely lacking within police departments today.

Activities must be assessed using appropriate methods of measurement that address relevant questions. It is most likely that pointless measurements will meet with strong and justified opposition within the organisation. The regular evaluation of the efficiency of various branches of the public sector is also a matter of democracy, since citizens have a right know how their tax money is being spent.

This report is critical of certain objectives laid down for police tactics on central, as well as local, levels. It also questions some of the methods used to review the extent to which some of these objectives had been attained. Particular criticism is directed towards the use of the number of crimes reported to police as an indicator of how successful police are in their primary task, i.e. preventing crime. The main problem with using such measurements is that they are often poor indicators of the crime rate, as well as its fluctuations over time. Moreover, it is generally hard to establish a causal connection between variations in crime rates and changes in policing tactics. The crime rate is also affected by many factors unrelated to policing. It is therefore impossible to assess the extent to which policing affects the crime rate, unless all these other factors are kept constant. Furthermore, the use of new policing methods and extra operations in a particular area are often preceded by an increase in crime in that area. When assessing new methods and operations in relation to a drop in crime, it is thus important to differentiate between the effects of police operations and a naturally occurring regression to the mean, i.e. a return to a more normal crime rate that would have occurred regardless of police activities.

The report also criticizes a number of other quantitative objectives for the police, such as the number of breathalyser tests that should be carried out annually by each department. These breathalyser tests are administered in order to prevent drunk-driving offences and, by extension, reduce the number of injuries and fatalities on the road. The administration of breathalyser tests should thus be regarded as a means, rather than an end. There could be other, more effective and less costly methods of achieving these very same objectives. The fact that the number of breathalyser tests for each police department is decided at the

central level may, in practice, reduce the efficiency of policies that were instituted in order to save human lives. Mechanically sticking to the same crime prevention method in spite of variations in local conditions may lead to reduced efficiency, a waste of resources and, in the worst case, cheating.

Other measures of effectiveness, such as crime clearance rates, can be used to assess the efficiency of police investigation processes. However, these measures should be used in an appropriate way – preferably in combination with other measures – and users ought to be aware of the problems associated with them. The same is true of surveys related to perceptions of safety, as well as public satisfaction with police services. The report also proposes a number of methods for gauging the performance of individual police officers and units in terms of operational objectives.

Generally, the report suggests that the police should base their activities on science, and tried and tested experience to a much greater extent than in the past. Considerably better knowledge should be gained of international criminological research, particularly research on effective policing methods. Another key issue in this context is the introduction of a higher education program for police officers, which would, among other things, smooth the link between police activities and research. Police officers who receive higher education at an institution with research links should also, later in their working lives, be better able to interpret research results and thus use them to develop their work.

The report also proposes that all new operations within the police service, whether they involve crime prevention, criminal investigation or services provided to the public, should be systematically evaluated before being implemented on a large scale. This includes everything from organizational changes and changes in daily operations to the introduction of new technology. Evaluations should preferably be in the form of randomized experiments, but if this is not possible, other methods should be used, even if they give less reliable results. New operations and tactics used at the local and central levels, and evaluations of these should be documented and accessible through a searchable database, so that knowledge gained from them can be utilized by others. This is something that is noticeably lacking in the Swedish Police Service's current organisation. This deficiency means that resources are wasted, as past experience is not utilised. It is vital

that a structure that compiles results from different experiments in police operations is created. Such a structure should be amended continuously as new knowledge is added. For the proposed changes to be possible, police must change their attitude towards research, and researchers must change their view on cooperating with the police. Certain organizational and perhaps even legislative changes are also needed. However, it is a fundamental prerequisite that appropriate funds are earmarked for such activities so that they can only be used for research and evaluation.

There is currently extensive and rapidly growing international knowledge of both cost-effective and inefficient policing methods. An example of this is the new research findings on the effects of policing at 'hot spots', awarded the 2010 Stockholm Prize in Criminology, which indicate that there are strong crime control effects of reorganizing police patrols. The application and systematic development of this knowledge within the police community could help bring about the attainment of set goals, while remaining within the existing budget. However, it is not possible to transfer foreign experience directly into Swedish conditions. It is therefore necessary to first systematically test how different tactics work in Swedish conditions before implementing any permanent changes.

Experience has shown that major police reforms that are not based on well-established knowledge generally yield negative results.

1 Inledning

Det finns en grundläggande skillnad när det gäller styrning av företag respektive styrning av organisationer och förvaltningar inom den offentliga sektorn. Inom företagsstyrning kan man lätt få tillgång till information om i vilken utsträckning företaget når målsättningarna. Företagsledning, anställda, eventuella aktieägare och allmänheten har tillgång till denna information i form av kvartals- och årsrapporter som visar hur stor vinst/förlust m.m. som gjorts under den senaste verksamhetsperioden. Ingen kommersiell verksamhet kan fortsätta att gå med förlust under någon längre tidsperiod. Om åtgärder för förbättring av lönsamheten misslyckas kommer konkursen så småningom bli oundviklig. Man kan, för att uttrycka det något förenklat, hävda att det inom den privata sektorn finns en kontrollmekanism inbyggd i själva affärsprocessen som inte tillåter existensen av ineffektiva verksamheter.

Någon sådan mekanism finns inte när det gäller verksamhet inom den offentliga sektorn. Inte heller kan uppskattningen av i vilken utsträckning målsättningar inom den offentliga sektorn uppnås, på ett enkelt sätt, uttryckas i kronor och ören. Målet med offentligt finansierad verksamhet är att producera olika sorters nyttigheter, och ett sådant mål låter sig inte med lätthet mätas i vinst eller förlust. Som en följd av detta måste särskilda, delvis oberoende av den aktuella verksamheten, mätsystem (utvärderingar) byggas in. Dessa utvärderingar avser beskrivningar av processen, måluppfyllelse samt kostnaderna för denna måluppfyllelse. Till följd av att målen och metoderna att mäta om och hur dessa uppnås inom den offentliga sektorn är så mångfacetterade kräver en utvärdering av verksamheten inom denna sektor vanligtvis särskild kompetens, ofta i form av personal med förmåga att bedriva samhällsvetenskaplig forskning. Här kommer jag

särskilt att fokusera på behov och användning av forskningsbaserade metoder för styrning av polisverksamheten.

Ett annat problem som är typiskt för verksamhet inom offentlig sektor är att utbudet är mindre än efterfrågan på de tjänster som produceras. Detta beror bl.a. på att dessa tjänster i allmänhet tillhandahålls konsumenterna endera kostnadsfritt eller till ett kraftigt reducerat pris. Det ligger i sakens natur att allmänheten alltid kommer att uppfatta att väntelistorna inom hälso- och sjukvården är för långa, att det behövs mer personal på dagis och i skolan, att det behövs fler poliser på gatorna och att antalet uppklarade brott borde vara högre. Detta innebär att indikatorer på effektiviteten hos verksamheter inom den offentliga sektorn måste sättas i förhållande till kostnaderna för skattebetalarna. Diskussionerna om kostnadseffektivitet inom den offentliga sektorn skiljer sig således på väsentliga punkter från de diskussioner som rör verksamhet inom den privata sektorn.

Även om ansvarsfördelningen mellan den offentliga och den privata sektorn skiljer sig mellan olika länder och varierar över tid, finansieras polisväsendets kärnverksamhet alltid med pengar från statskassan. Så är fallet även om entreprenörer inom den privata sektorn i vissa fall kan engageras för olika delar av polisverksamheten. Det bör samtidigt påpekas att kommersiella aktörer i dag i stor omfattning utför verksamhet som på många sätt liknar de uppgifter som polisen har. Det råder emellertid en avgörande skillnad mellan den privata och den offentliga sektorn i fråga om polisverksamhet: Den huvudsakliga uppgiften för berörda aktörer inom den privata sektorn är att leverera tjänster till dem som betalar för dem, medan polisverksamheten inom den offentliga sektorn går ut på att leverera tjänster där det är störst behov av dem. Det stora problemet i detta sammanhang är hur man ska fastställa prioriteringar inom den statsfinansierade polisverksamheten. För att kunna fastställa prioriteringar utifrån rationella grunder måste man ha kännedom om omfattning och karaktär hos de problem som ska åtgärdas samt effekterna av de planerade åtgärderna i fråga.

2 Polisverksamhetens mål

All resultatbaserad styrning måste naturligtvis utgå ifrån de mål och riktmärken som finns för den aktuella verksamheten. Den svenska polisens främsta uppgift definieras på följande sätt i polislagen:

”Polisverksamhetens ändamål

1 § Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet skall polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

Polisens uppgifter

2 § Till polisens uppgifter hör att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.” (Polislagen 1984:387)

Vad gäller målen för den årliga verksamheten specificeras ovan angivna lagstadgade mål i det regleringsbrev som regeringen varje år skickar till polisorganisationen, liksom den gör till andra statliga myndigheter. I regleringsbrevet anges också regeringens krav på hur polisväsendet ska redovisa resultaten av sitt arbete. Formuleringarna i detta regleringsbrev är vanligtvis av allmän karaktär. Avsikten är att de sedan ska utvecklas i detalj av Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna. Regeringens regleringsbrev för 2009 till polisen (Justitiedepartementet, 2008) innehåller dock ett tydligt angivet kvantitativt mål: I slutet av 2010

ska Sverige ha 20 000 polistjänstemän. Detta mål är en direkt återspeglning av det vallöfte som gavs av den koalitionsregering som bildades efter valet 2006. Enligt Sherman (2010) är sådana mål typiska i dagens värld. Regeringar utgår ifrån att det finns ett samband mellan fler poliser och färre brott. Detta antagande saknar dock empiriskt stöd.

På kort sikt har de prioriteringar som anges i regleringsbrevet och i andra regleringsdokument stor betydelse för det sätt som polisverksamheten styrs på. På längre sikt är det dock den reglering i polislagen där polisens uppgifter definieras som är central. I rapporten ligger fokus på det långsiktiga perspektivet.

Det råder inget tvivel om att en utvärdering av de mål för polisverksamhet som anges i lagen är förbunden med betydande svårigheter. Om vi för ögonblicket bortser från den femte punkten kan den första och andra punkten sägas vara de svåraste att utvärdera, men en utvärdering av punkterna tre och fyra är också metodologiskt krävande. Den fortsatta diskussionen i denna rapport kommer att kretsa kring resultatmätning när det gäller dessa mål. Huvudfrågan är på vilket sätt måloppfyllelse kan mätas så att polisverksamhetens effekter kan bedömas, vilket sedan ska utgöra underlag för verksamhetsstyrning. Om man kan bedöma om och på vilket sätt målen för verksamheten uppnås kan verksamhetens effektivitet förbättras och nya mer ambitiösa mål formuleras. Mot bakgrund av det ovan sagda, om en obegränsad efterfrågan på den offentliga verksamhetens tjänster, handlar det på längre sikt om att optimera verksamhetens resultat med de resurser som ställs till verksamhetens förfogande.

3 Mätning av resultat i dagsläget

För att fastställa och presentera resultaten av sin verksamhet utgår polisen från de lagbestämmelser som anges ovan och från de mer specifika, men fortfarande ganska vagt formulerade, mål som regeringen uttalat i regleringsbrevet och andra regeringsbeslut. Nästa fas i processen går ut på att dessa övergripande mål ska omvandlas till mer konkreta mål av Rikspolisstyrelsen. Nedan återges ett antal sådana mål som återfinns i Rikspolisstyrelsens dokument "Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2010–2012":

"Brottskoderna för misshandel utomhus, exklusive anmälningar där brottsoffret är i åldern 0–6 år, har bäst bedömts representera våld i offentlig miljö. Tabellen nedan visar vilka målnivåer som har tagits fram för det brottsförebyggande arbetet för våld i offentlig miljö för respektive polismyndighet samt den nationella målnivån för 2010.

Mål: Polisen ska bidra till att minska brottsligheten, dels genom insatser inom det egna ansvarsområdet, dels genom aktiv medverkan i samhällets gemensamma brottsförebyggande arbete. Misshandel utomhus bör minst kunna minska med 2,5 procent till utgången av 2010 jämfört med målvärdet för 2009." (RPS, 2008)

I bilagan till dokumentet finns en tabell i vilken mål för antalet anmälda misshandelsbrott utomhus för varje enskild polismyndighet i landet anges. För landet som helhet har målet för 2010 fastställts till 39 015 misshandelsbrott (RPS, 2008, Bilaga 1:2).

Målen, både de kvalitativa och de kvantitativa, som fastställts av Rikspolisstyrelsen överförs sedan till lokal nivå där också flera mål formuleras. Därefter tillkännages i vilken utsträckning dessa mål har uppnåtts i de årsrapporter som publiceras av de olika polismyndigheterna. Jag har läst ett antal sådana rapporter rörande år 2008. Dessa årsrapporter utgörs, kort sammanfattat, till största delen av en redovisning av olika aktiviteter som har genomförts

under året, samt ett antal mätningar av olika insatser t.ex. antalet alkoholutandningsprov, patrulleringstimmar och liknande. I dessa redovisningar nämns sällan vilka effekter de beskrivna aktiviteterna har fått. I de fall där effekter nämns formuleras detta på t.ex. följande sätt: "arbetet har gett gott resultat" eller "arbetet har fått ett positivt mottagande", och det ges ingen detaljerad information om hur man nått dessa slutsatser.

Begreppen "mål" och "resultat" används huvudsakligen i förhållande till antalet brott som anmälts inom polismyndighetens ansvarsområde och i vilken utsträckning de anmälda brotten klaras upp. I detta avseende genomsyras årsrapporterna av försök att specificera enkla, kvantitativa mått med avseende på vad som uppfattas utgöra effekter av verksamheten. Polismyndigheten i Norrbotten (2009) presenterar t.ex. det man anser vara måluppfyllelse i form av s.k. styrkort där uppfyllda mål markeras med grön färg, delvis uppfyllda mål med gult och icke uppfyllda mål med rött. Detta redovisningssätt verkar vid första anblicken vara både informativt och exakt. Vid närmare granskning framgår det emellertid att vissa bedömningar i fråga om huruvida ett mål har uppnåtts är mycket godtyckliga och går mer eller mindre ut på att man redovisar ledningens upplevelse när det gäller det aktuella målet. I den utsträckning andra mål har uppnåtts så redovisas detta utifrån statistik avseende brott som anmälts till polisen. I dessa fall är emellertid inte bara de mål som har fastställts utan också både polisens möjligheter att uppfylla dessa mål och mätningarna av måluppfyllelsen oerhört problematiska (se nedan).

Även i de fall då man inte använder sig av styrkortsmodellen är redovisningen av måluppfyllelse av samma typ. De kvantitativa måtten anges vanligen dels i antalet polisanmälda brott som man förväntas uppnå det aktuella året, dels i antalet uppklarade anmälda brott. I årsrapporten för 2008 skriver t.ex. polismyndigheten i Stockholm, följande angående misshandelsbrott utomhus:

"Nationella mål för Stockholms län 2008–2010:

- Antalet anmälda misshandelsbrott utomhus ska uppgå till högst 11 250 vid utgången av 2008.

Resultat: Under 2008 anmäldes 11 168 misshandelsbrott utomhus."

(Polismyndigheten i Stockholms län, 2009:8).

På samma sätt redovisas ”mål” och ”resultat” för bostadsinbrott och skadegörelsebrott. Vidare skriver polismyndigheten angående uppklarade brott:

- Personuppklarade misshandelsbrott mot man/kvinna obekant med offret ska vid utgången av 2008 uppgå till lägst 2 000 (2 120 redovisade ärenden till åklagare).
Resultat: Under 2008 redovisades 1 465 ärenden till åklagare.
 - Personuppklarade tillgreppsbrott (exkl. butikstillgrepp) ska vid utgången av 2008 uppgå till lägst 3 100 (3 875 redovisade ärenden till åklagare).
Resultat: Under 2008 redovisades 2 615 ärenden till åklagare.
 - Personuppklarade skadegörelsebrott ska vid utgången av 2008 uppgå till lägst 1 850 (1 795 redovisade ärenden till åklagare).
Resultat: Under 2008 redovisades 1 677 ärenden till åklagare.”
- (Ibid.)

När det gäller trafiksäkerhet anges följande:

- ”Nationella mål för Stockholms län 2008:*
- Myndigheten ska under 2008 utföra minst 459 000 alkoholutandningsprov.
Resultat: Under 2008 utfördes 485 922 alkoholutandningsprov.
 - Myndigheten ska under 2008 kontrollera yrkeschaufförers kör- och vilotid för 84 500 arbetsdagar. Minst 30 procent av de arbetsdagar som kontrolleras ska kontrolleras ute på väg och minst 50 procent i företagets lokaler.
Resultat: 96 900 arbetsdagar har kontrollerats varav 55 procent på väg och 45 procent i företags lokaler.
 - Myndigheten ska under 2008 utföra minst 700 tillsyner av farligt gods.
Resultat: Myndigheten har genomfört 715 tillsyner av farligt gods”.
- (Ibid.)

3.1 Problem i samband med användning av anmälda brott som mått på effekter av polisens brottsförebyggande arbete

Metoden att mäta effekterna av polisens brottsförebyggande verksamhet med hjälp av förändringar i antalet brott som anmäls till polisen kan förknippas med tre problem:

- Speglar antalet anmälda brott den faktiska brottsnivån?

- Speglar variationer i antalet anmälda brott variationer i fråga om faktiska brott?
- Vilka faktorer utöver polisverksamheten påverkar brottsnivån?

Det bestående intrycket man får efter att ha läst polismyndigheternas aktuella årsrapporter är att de karaktäriseras av författarnas brist på insikt i att de brott som anmäls till polisen inte är en problemfri indikator på vilka brott som faktiskt begås. I den mån det uppvisas någon förståelse för detta problem nämner man det i samband med redovisningen men vidtar därefter inga åtgärder för att ta itu med problemet. Det är mycket ovanligt att det förekommer alternativa mätmetoder för brottsnivåer i dessa framställningar.

Det är alltså mycket problematiskt att använda information om variationer i antalet anmälda brott som indikator på förändringar av faktiska brottsnivåer. Variationer i antalet brott som anmäls till polisen kan bero på faktorer som t.ex. benägenheten att göra en anmälan, lagändringar, demografiska faktorer och liknande. En annan faktor som påverkar antalet brottsanmälningar i hög grad är polisens eget arbete. För att ta ett exempel så kan en ökad polisen närvaro i områden där det ofta begås brott, så kallade *hot spots* (Weisburds & Telep, 2010), leda till en samtidig minskning av antalet faktiska brott och ökning av antalet av polisen registrerade brott. Detta är fallet inte minst när det gäller förhindrande av misshandel på offentliga platser, vilket ovan beskrivs som ett av polisens centrala verksamhetsmål. Eftersom ett annat av polisens mål är att öka närvaron på platser med hög brottsfrekvens så borde vanligen denna ökade närvaro leda till att fler fall av misshandel utomhus upptäcks och registreras. Målet att minska antalet *anmälda* misshandelsbrott utomhus står följaktligen i direkt konflikt med målet att öka polisen närvaron. Det kan också konstateras att den mest kostnadseffektiva metod som polisväsendet kan tillämpa för att uppnå det numeriska målet, är att helt enkelt göra sig otillgänglig för brottsanmälningar. Statistiken kan naturligtvis också spegla faktiska förändringar i fråga om brottslighet men dessa är ofta svåra att skilja från de övriga faktorer som nämns ovan. Redan det ovan anförda gör att användning av förändringar i antalet polisanmälda fall av t.ex. misshandel på allmän plats som mått på polisens effektivitet är direkt olämplig. Det finns dock flera problem.

Det största problemet med att använda variationer i antalet anmälda brott som indikator på effekterna av polisverksamhet har kanske ändå att göra med att dessa mått används för att dra slutsatser om orsak/verkan relationer när det gäller polisarbete. Även om det skulle vara möjligt att få fram goda indikatorer på kriminalitetens faktiska omfattning så är det oftast omöjligt att besvara frågan om eventuella variationer på detta område är ett resultat av polisens ansträngningar eller av andra faktorer. Variationer i brottsnivån påverkas av ett stort antal förhållanden i samhället som inte har någonting att göra med polisens arbete. Först när alla dessa andra faktorer hålls under kontroll (vilket vanligen är svårt) skulle det vara möjligt att dra slutsatser om effekterna av polisens arbete. Beskrivningar av trendutveckling och jämförelser med andra distrikt (t.ex. sådana som presenteras av Polismyndigheten i Stockholms län, 2009) kan ge visst stöd i tolkningen av resultaten vad gäller orsaker, men möjligheten att göra en sådan tolkning är fortfarande begränsad. Ovanstående leder till slutsatsen att de mätningar av brottslighet som presenteras av polisen i årsrapporterna inte är relevanta indikatorer på hur effektivt polisens arbete är. Om användningen av sådana mätningar ska betraktas som meningsfull måste betydligt mer avancerade metoder användas för både mätning och analys.

3.2 Andra mått

Även om brottsförebyggande är det främsta målet för polisen kan det ibland finnas mål som är överordnade detta. Målet att förebygga brottsliga gärningar handlar naturligtvis i stor utsträckning om samhällets önskan att förhindra de skador som brott orsakar (se Sarnecki, 2009a, för en mer ingående diskussion). Det är följaktligen fullständigt rimligt att Rikspolisstyrelsen fastställer som mål för trafikpolisens arbete att minska antalet dödsfall och skador bland människor på vägarna (RPS, 2008, bilaga 1:4). Det blir emellertid mer problematiskt om man på både central och lokal nivå försöker operationalisera uppfyllelsen av detta mål med antalet utandningsprover och olika typer av kontroller som polisen genomför av trafiken.

Vad gäller målet att varje enskild polismyndighet t.ex. ska genomföra ett visst antal alkoholutandningsprov har detta kritiserats i en rad olika sammanhang (se t.ex. DN, 2009 07 26).

Utöver antalet genomförda alkoholutandningsprov är frågan om var och vid vilka tidpunkter dessa prov genomförs av uppenbara skäl också viktig. Antalet utförda prov kan inte i sig betraktas som ett av målen för polisverksamheten, utan snarare som ett medel för att uppnå det direkta målet att minska antalet fall av rattonykterhet och det indirekta målet att minska antalet personer som dödas och skadas på vägarna. Det är följaktligen ganska meningslöst att i samband med en presentation av polisverksamhetens resultat ange hur många prover och andra kontroller som har utförts utan att samtidigt ange antalet registrerade fall av rattonykterhet och antalet dödade och skadade i trafiken. Uppgiften att fastställa ett orsakssamband mellan polisverksamheten och resultat av det här slaget är naturligtvis inte okomplicerad i sig, men den är inte omöjlig.

3.3 Andelen uppklarade brott som ett resultatmått

En annan typ av kvantitativ redovisning av polisverksamhetens resultat avser användning av andelen uppklarade brott. Holgersson och Knutsson (2010) påpekar att forskning länge har visat att andelen uppklarade brott utgör en oerhört problematisk måttstock för effekterna av polisarbetet. Liknande problem förekommer också i samband med måttet som avser antalet fall som redovisas till åklagare och som används av många polismyndigheter som ett effektmått.

Problemen i samband med användning av andelen uppklarade brott beror delvis på att brott kan klaras upp på en rad olika sätt (av vilka flera inte omfattar lagföring av gärningspersonen) och delvis på att andelen uppklarade brott påverkas av ett antal olika faktorer som inte har något att göra med polisens effektivitet.

När det gäller den första av dessa svårigheter har man försökt lösa problemet genom att skilja mellan vad som har benämnts personuppklarade brott, som innebär att polisen har knutit det aktuella brottet till en specifik misstänkt (motsvarar i stort "fall som lämnats till åklagare") och tekniskt uppklarade brott, som omfattar beslut som t.ex. "brott kan inte styrkas". Tekniskt uppklarade brott omfattar också brott som har knutits till en misstänkt i fall då vederbörande ännu inte har uppnått åldern för straffrättsligt ansvar (BRÅ, 2008). Det sistnämnda innebär att andelen personuppklarade brott, som i nuläget ligger på ca 17

procent i Sverige (Ibid.), kan betraktas som en viss underskattning av polisens effektivitet. Den totala andelen uppklarade brott utgör emellertid en betydande överskattning.

Det allvarligaste problemet i samband med mätning av effektiviteten utifrån andelen uppklarade brott är dock att sannolikheten för att brott ska klaras upp varierar dramatiskt mellan olika brottskategorier. Den totala andelen uppklarade brott omfattar därmed både brott som mer eller mindre har klarats upp samtidigt som de registreras av polisen och brott som kräver stora insatser från polisens sida för att möjligen kunna klaras upp. Om vi fokuserar på t.ex. trafikförseelser eller på brott mot narkotikastrafflagen är den höga andelen uppklarade brott inom dessa brottskategorier en följd av att en misstänkt oftast kan identifieras i samma ögonblick som brottet upptäcks. Således kan till och med en relativt hög andel uppklarade brott inom dessa kategorier spegla en låg effektivitetsnivå hos polisverksamheten som exempelvis kan bero på att rutinerna för att hantera dessa brott är för tidsödande eller bristfälliga på andra sätt. Samtidigt kan en mycket lägre andel uppklaringar, för t.ex. stöldbrott, visa på en relativt hög effektivitetsnivå inom polisarbetet.

En oövertänt användning av andelen uppklarade brott som en metod för effektivitetsmätning kan leda till att polisen prioriterar brott som är lätta att klara upp, vilket kan vara oförenligt med den önskvärda inriktningen på polisverksamheten som uttrycks i olika regleringsakter (t.ex. polisens huvuduppgift att förebygga brott). Att inrikta polisverksamheten mot att klara upp så många brott som möjligt kan också förknippas med andra typer av risker. Utredningen av Brixtonkravallerna i London 1981 (Scarman, 1982) utgjorde ett odiskutabelt bevis på de problem som uppstår när polisen oproportionerligt och ogenomtänkt tillämpar rätten att stanna och visitera (s.k. stop and search) unga personer. Anledningen till kravallerna var delvis polisens övernitiska försök att lagföra så många som möjligt av de svarta ungdomar som kom från Brixtonområdet för en rad mindre förseelser (huvudsakligen cannabisinnehav). Brixtons invånare uppfattade polisens prioritering som rasistiska trakasserier vilket ledde till utbrott av allvarligt våld och skadegörelse. Hur kontrollresurser ska fördelas, dvs. vilka typer av brott som ska prioriteras och i vilka områden, och hur kontrollen ska genomföras med bibehållande av allas likhet inför lagen och kraven på rättssäkerhet, är frågor som är mycket

aktuella t.ex. i samband med polisarbete i förortsområden med relativt stora etniska minoritetsgrupper.

Det bör noteras att majoriteten av redovisningarna av andelen uppklarade brott i de årsrapporter som jag har granskat i själva verket fokuserar på olika brottskategorier precis på det sätt som rekommenderats ovan. Så redovisas också de nationella målen eftersom de fokuserar på antalet ärenden inom varje brottskategori som bör lämnas till åklagare (de mera generella uppklarings-siffrorna tas vanligen upp som mått på poliseffektiviteten i medierna och i den politiska debatten). Att diskutera uppklaringen för varje enskild brottstyp är förstås mera meningsfullt, men inte ens använt på detta sätt är uppklaringen något enkelt mått på effektiviteten inom polisväsendet. Karaktären hos de brott som anmälts till polisen inom varje brottskategori kan variera, t.ex. med tiden, vilket innebär att antalet ärenden som kan lämnas till åklagare kan öka eller minska utan att detta har något att göra med effektiviteten inom polisverksamheten. Så är fallet t.ex. med de våldtäktsbrott som anmälts till polisen under de senaste 15–20 åren. Polisens effektivitet i samband med uppklarandet av dessa brott har förmodligen ökat betydligt under denna period men andelen ärenden som lämnats till åklagare har inte ökat i samma omfattning. Eftersom de våldtäktsbrott som anmäls i dag har en delvis annan karaktär (till följd av att benägenheten att anmäla sexuella övergrepp har ökat) har de blivit svårare att klara upp.

Målsättningen att öka andelen fall som leder till personuppklarande kan dessutom stå i direkt konflikt med målet att förbättra kvaliteten på utredningarna. I värsta fall kan fokuseringen på en hög andel uppklarade brott öka risken för kränkningar av den enskilda individens rättssäkerhet.

I vissa fall kan emellertid hänsynstagande till uppklarande öka polisens kostnadseffektivitet. Roman m.fl. (2008) redovisar en experimentell studie där man låter en erfaren brottsutredare göra en bedömning om det aktuella brottet har förutsättningar att klaras upp eller inte. De ”uppklaringsbara” brotten prioriteras sedan av polisen. Detta leder till att polisens resurser används mera effektivt och uppklaringsprocenten ökar. Nackdelen är förstås att om ett fall från början bedöms svårt att klara upp så kommer det inte heller att tilldelas några resurser som möjliggör uppklarande.

3.4 Kritik inifrån polisväsendet mot kvantitativa mätningar av polisens effektivitet

Sherman (2010) hävdar att det inom polisen i många länder finns en generell misstro mot att bygga verksamheten på vetenskap och beprövad erfarenhet och mot de effektivitetsmätningar som är en nödvändig förutsättning för detta. Motståndarna mot en evidensbaserad polisverksamhet menar att polisarbetets akuta karaktär gör den systematiska ansatsen omöjlig. ”Man kan ju inte i förväg förutse vilka samtal som kommer till larmcentralen” skulle man kunna sammanfatta denna invändning med. Denna, inom många poliskårer ganska utbredda, inställning gör att alla försök till effektstyrning av polisen möts med ett nästan automatiskt motstånd.

De senaste årens ökade fokus på kvantitativa resultatmätningar av polisverksamhetens resultat i Sverige har lett till omfattande kritik. I denna debatt har fokuseringen på kvantitativa mätningar beskrivits som ”en pinnjakt”. Det har också påpekats (se bl.a. Holgersson & Knutsson, 2010) att flera av målen inom polisverksamheten helt enkelt är omöjliga att mäta kvantitativt. Två organisationsforskare har sammanfattat kritiken mot försöken att genomföra resultatstyrning inifrån polisväsendet på följande sätt:

- ”1. Styrförsöken förbrukar stora organisatoriska resurser och det finns risk för en undanträngningseffekt där styrförsök stjälar resurser från kärnverksamheten.
2. Styrförsöken skapar en mängd administrativt arbete kring organisering, dokumentering och rapportering.
3. Det administrativa arbetet trycks utåt och nedåt i organisationerna och läggs på de professionella och semiprofessionella yrkesgrupper som är verksamma i kärnverksamheten. Detta kallar vi administrationens amatörisering.
4. Nya befattningar och enheter skapas för att administrera styrförsöken. Detta kallar vi administrationens professionalisering.” (Forssell & Ivarsson, 2008)

Resultatmätningen utgör inte en ”naturlig” del av verksamheten inom den offentliga sektorn (i den meningen att den inte är inbyggd i processen från början), vilket nämndes i inledningen. Det måste skapas särskilda strukturer för att en resultatstyrning ska

kunna fungera, och detta kräver i sin tur öronmärkta resurser (se nedan). Det är vanligt (se även Sarnecki, 1985) att introduktion av utvärderingar och andra försök att införa resultatstyrning i en offentlig verksamhet framkallar kritik. Denna kritik fokuseras ofta på att finansieringen av utvärderingar och andra metoder för resultatmätning tar resurser från den operativa verksamheten. Det är inte heller ovanligt att ledningens kontrollinsatser uppfattas som en ökad byråkratisering av den verksamhet som är i fokus. Det finns en påtaglig risk när man utvecklar mer adekvata styrmetoder i polisverksamheten att dessa blir svåra att implementera. Detta som en följd av det motstånd som har uppstått mot det nuvarande systemet och som, i alla fall delvis, är svårt att försvara med rationella argument.

Ett annat problem som kan uppstå om de mål som fastställts inte speglar arbetets realiteter, och följaktligen inte kan uppnås trots ansträngningar hos dem som faktiskt gör jobbet, är att polispersonalen blir frustrerad. Om målen visar sig onåbara kan personalen förbli passiv och helt enkelt inte bry sig om att försöka uppnå dem. Ännu allvarligare problem kan uppstå om enskilda individer frestas att manipulera effektmätningar för att få det att se ut som om målen har uppnåtts.

4 Kunskapsbaserad utvärdering

Nedan presenteras en skiss på hur ett system för resultatstyrning för polisväsendet skulle kunna utformas utifrån den befintliga svenska och internationella forskningen. Förslaget har först och främst sitt ursprung i de idéer som presenteras i de rapporter som har skrivits av mina kolleger inom ramen för detta projekt.³

Utgångspunkten utgörs av polisverksamhetens tre huvudsakliga mål utifrån stadgandena i § 2 i polislagen. Polisens mål är:

1. Att förebygga brott samt att förebygga och övervaka andra störningar av allmän ordning och säkerhet samt ingripa när sådant inträffar.
2. Att bedriva spaning och utredning rörande brott.
3. Att lämna allmänheten skydd, upplysningar och hjälp.

Vad gäller den sista av de i lagen nämnda polisuppgifterna, dvs. att ”fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser”, är det naturligtvis mycket svårt att utforma konkreta förslag.

Forskningsbaserad utvärdering av polismetoder avser oftast enstaka insatser som genomförs på lokal nivå. En fråga som man måste ställa sig är hur utvärderingar av detta slag ska kunna omvandlas till metoder som kan fungera på en högre nivå inom polisorganisationen, t.ex. inom polismyndigheternas eller Rikspolisstyrelsens hela ansvarsområde. Polisens huvuduppgifter är dock desamma över hela landet även om de metoder som tillämpas för att uppnå målen måste anpassas till lokala förhållanden. Det kan också förekomma lokala skillnader i prioriteringar för olika mål. Det viktiga är alltså att de lokala utvärderingarna av insatser som syftar till att öka effektiviteten, med avseende på de ovan

³ Rapporterna finns tillgängliga på ESO:s hemsida, www.eso.expertgrupp.se.

formulerade målen, fogas samman så att man får mått på hur målen uppnås även på de högre nivåerna.

4.1 Mål 1: Att förebygga brott samt att förebygga och övervaka andra störningar av allmän ordning och säkerhet samt ingripa när sådant inträffar

Den stora svårigheten när det gäller att mäta effekterna av brottsförebyggande verksamhet har samband med att man försöker mäta något som egentligen inte har skett, dvs. de brott som polisen har lyckats förebygga. Det finns bara ett sätt att lösa detta svåra problem, och det är med hjälp av jämförelser (samma uppfattning framförs av Sherman, 2010). Några av de svenska polismyndigheterna har insett detta, vilket nämns ovan, och har i sina årsrapporter inkluderat jämförelser av det antal brott som anmälts till polisen under en lång tidsperiod. Denna typ av jämförelse är dock otillräcklig eftersom det ofta inte går att fastställa om variationerna i antalet anmälda brott motsvarar variationerna i det faktiska antalet begångna brott eller orsakas av polisens arbete.

Mått på brottsligheten

När det gäller mätningen av omfattningen av och variationerna inom brottsligheten över en längre tid bör olika mätmetoder tillämpas för att mäta olika brottstyper, och två eller flera metoder (datatriangulering) bör tillämpas för att studera en och samma brottskategori. Den i dag dominerande mätmetoden för att beskriva brottsnivåer och förändringar i brottsnivåer, nämligen brott som anmälts till polisen, kan ibland användas i detta syfte. Den måste dock i allmänhet kompletteras med andra mätmetoder. För att kunna bedöma vilka mätmetoder som bör tillämpas i vilka sammanhang krävs goda kunskaper om brottsstatistikens beskaffenhet. Utöver redan befintlig statistik som baseras på brott som anmälts till polisen och statistik som kan skapas enkelt för små geografiska områden, har en rad andra mätmetoder utvecklats inom kriminologin. Dessa är:

1. Offerundersökningarna (som ofta ingår i de s.k. trygghetsundersökningarna som i dag genomförs på central nivå av Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och på lokal nivå av lokala polismyndigheter)
2. Självrapporterande undersökningar (kallas även självdeklarationsundersökningar eller skolundersökningar eftersom de vanligen genomförs på skolelever)
3. Alternativa register (t.ex. dödsorsaksregistret, patientregistret, olika register hos försäkringsbolagen samt flera andra register som finns hos olika myndigheter och företag, inklusive register hos polisen)
4. Även vissa typer av beräkningar av t.ex. omfattningen av hembränning, svartarbete m.m. kan användas för att uppskatta effekter av olika typer av brottsförebyggande insatser.

Nivån av inbrottsstöld i bostäder och bilstöld kan i allmänhet mätas relativt pålitligt med antalet polisanmälningar av sådana brott. Detta beror på att försäkringsskyddsnivån när det gäller sådana brott är hög i Sverige och att försäkringsbolag kräver en kopia av polisrapporten för att bevilja ersättning för eventuell förlust eller skada som orsakats av dessa brott (BRÅ, 2008).

Även i andra fall kan brott som anmälts till polisen användas för att mäta förändringar av faktiska brottsnivåer om dessa uppgifter samlas in på ett speciellt sätt. Så är främst fallet när det gäller de brott som kommer till polisens kännedom till följd av endera dess egen verksamhet eller av verksamheten inom andra myndigheter. I vanliga fall är t.ex. antalet polisanmälda hastighetsöverträdelse eller rattfylleribrott snarare en indikator på hur aktiv polisen är att upptäcka sådana brott, än på brottslighetens faktiska omfattning. Men om sådana uppgifter samlas in regelbundet, t.ex. varje år på ett urval av representativa platser inom ett visst distrikt, så kan de användas som en indikator på förändringar över längre tid inom den här typen av brottslighet. Det skulle krävas att ett tillräckligt antal mätningar görs vid varje tillfälle och att dessa mätningar utförs på exakt samma sätt varje år. Mätningar av den sorten kan, tillsammans med uppgifter från olika register, som t.ex. antalet människor som dödas och skadas på vägarna, antalet skadade fordon, uppgifter om förändringar i trafikflödet, förändringar i vägnätet osv., ge en god uppfattning om effektiviteten av trafikpolisiärt arbete. Det skulle också kunna vara möjligt att på

detta sätt få fram uppgifter om huruvida det sätt som alkoholutandningsprov utförs på ger den avsedda effekten. Den här typen av tillvägagångssätt kan också användas för att undersöka frågan om huruvida tillämpningen av alkoholutandningsprov är mer eller mindre kostnadseffektiv jämfört med andra former av trafikpolisiärt arbete och andra åtgärder som avser att minska trafikförseelser, och följaktligen också för att minska antalet dödsfall och skador inom vägtrafiken.

Även granskningar av andra slumpmässiga urval av ärenden kan ge en bild av omfattningen och förändringar i omfattningen av vissa typer av brott. Polisen kan utföra undersökningar av detta slag tillsammans med andra organ. Skatteverket har t.ex. i samverkan med Brottsförebyggande rådet genomfört ett antal skatterevisjoner av ett slumpvis urval av företag inom vissa branscher (Magnusson & Wikström, 1992). Om mätningar av den här typen utförs, inte bara när det gäller beskattning utan också på andra områden där polisen eller andra myndigheter är ansvariga för kontroll av regelefterlevnad (det kan gälla arbetstider t.ex. hos taxi- och busschaufförer, arbetsmiljö, miljölagstiftning, svart arbetskraft m.fl.) så kan man få fram en bild av hur de därmed förbundna brottstyperna förändras över tid. Det är också på dessa områden möjligt att prova olika metoder för att bekämpa de relevanta brottstyperna och utifrån sådana mätningar utvärdera vilka av brottsbekämpningsåtgärderna som är mest kostnadseffektiva. Det bör i detta sammanhang påpekas att ”polisarbete som utförs av tredje part” kan vara mer kostnadseffektivt än det arbete som polisen själv utför (Ransley m.fl., 2010).

Ett minimikrav när det gäller uppgifter i årsredovisningar och liknande rapporter av förändringar av antalet brott som kommer till polisens kännedom genom polisens egen spaning eller andra myndigheters kontrollåtgärder är att de redovisas i relation till de resurser som har använts för att uppdaga dessa brott.

När det gäller våldsbrott utgör de brott som anmäls till polisen en synnerligen bristfällig indikator på faktiska brottsnivåer, vilket redan har påpekats. Detta beror delvis på att mörkertalet är högt och varierar med tiden och också på att polisens rapporteringsrutiner inte är tillräckligt anpassade till behovet av tillförlitlig statistik på detta område. Ett exempel på det senare problemet är att statistiken över de fall av mord, dråp och dödsmisshandel som anmäls till polisen utgör en betydande överskattning av det faktiska antalet sådana brott som begås, både i Sverige som helhet och i

olika polisdistrikt i landet. För att man ska få en mer pålitlig beräkning av antalet våldsbrott och av trenderna i fråga om sådana brott över en längre tid måste uppgifter ur den officiella statistiken granskas noggrant (se t.ex. BRÅ, 2009a:28) och/eller så måste den information som presenteras i officiell statistik kompletteras med uppgifter från alternativa källor. När det gäller t.ex. våld med dödlig utgång kan uppgifter från registret över dödsorsaker användas (BRÅ, 2009a). När det gäller andra typer av våld kan man använda uppgifter ur patientregistret, offerundersökningar och självrapportundersökningar (se t.ex. Sarnecki, 2009, för en mer detaljerad beskrivning). På lokal nivå finns det ytterligare källor att använda, t.ex. statistik från lokala akutmottagningar, vårdcentraler och liknande. För att kunna bedöma nivån av våldsbrott måste uppgifterna från dessa olika källor relateras till varandra.

Det är inte meningsfullt att här i detalj diskutera vilka metoder som bör användas för att studera omfattning av och förändringar i olika brottstyper. Grundpoängen är att sådana metoder finns och de varierar beroende på brottstypen. Det är obetingat så att vissa brottstyper som t.ex. ekonomisk brottslighet är svårare att studera än andra, men vanligen är det möjligt att hitta indikatorer för de allra flesta brottskategorier.

När det gäller kartläggningar som genomförs innan olika typer av åtgärder vidtas kan dessa kartläggningar avse även andra förhållanden än enbart brottslighet. Vi vet t.ex. (Sarnecki, 2001) att en stor del av brottsligheten bland ungdomar, och i många fall även bland vuxna, förutsätter existensen av nätverksrelationer i vilka olika typer av brottsrelaterad information överförs. Sådan information, som kan handla om lämpliga brottsobjekt, brotstekniker, antisociala normer och värderingar, neutraliserings-tekniker samt om personer är motiverade att begå brott och har för det aktuella brottet lämpliga resurser, ökar sannolikheten för att brott kommer att begås. En kartläggning av dessa nätverk kan också ge information om vilka individer som har centrala positioner inom kriminella nätverk och kanske bör prioriteras när det gäller polisära insatser. En kartläggning av sådana nätverk både innan och efter olika typer av insatser vidtas kan även vara en del av utvärderingen.

Kausalitetsdilemmat

Slutsatsen av diskussionen ovan är att det svåraste problemet när man ska mäta effekter av polisens brottsförebyggande arbete inte är själva mätningen i sig, utan snarare vilka slutsatser som kan dras avseende effekterna. Polisens effektivitet kan mycket väl ha ökat kraftigt trots att antalet brott ökar om andra faktorer, på lokal eller central nivå, samtidigt medför en ökning av brottsligheten. Även det motsatta gäller. Om en viss typ av brott minskar i ett bestämt område kan det bero på polisens ansträngningar eller vara oberoende av dessa. Som redan har konstaterats är det nödvändigt att genomföra jämförande studier för att undersöka vilka typer av polisiära åtgärder som verkligen leder till en minskning av antalet brott, och hur stora kostnaderna för dessa är.

De säkraste slutsatserna om effekterna av en given åtgärd kan vi dra om vi genomför ett experiment. Eftersom det ofta är omöjligt att utforma experiment inom ramen för polisarbetet som gör det möjligt att jämföra resultaten mellan användning av en viss typ av åtgärd kontra ingen åtgärd alls⁴, bör experimenten i stället utformas som en jämförelse mellan en traditionell åtgärd (t.ex. en viss arbetsmetod) och en ny och hittills oprövad åtgärd. För att en sådan jämförelse ska vara meningsfull ska de två åtgärderna genomföras i relation till jämförbara ärenden, individgrupper, i jämförbara områden eller liknande. Det troligtvis mest kända experimentet av det här slaget genomfördes under de upptrappade polisinsatserna 1971 och 1972 i Kansas City, USA (Kelling m.fl., 2003). Resultatet av detta visar att traditionell rutinpatrullering i målade polisbilar inte tycks påverka brottsnivån. Sedan dess har emellertid ett stort antal sådana experiment genomförts (se Sherman, 2010).

Så kallade RCT-studier (randomiserade kontrollerade studier, där medlemmarna i studiens försöks- och kontrollgrupper fördelas slumpvis) är att föredra som experimentmetod för att producera pålitliga resultat (Farrington & Walsh, 2005). Syftet med en sådan utformning är att fallen (det kan exempelvis innefatta det sätt på vilket polisen reagerar på olika typer av beteende⁵) fördelas

⁴ Även om sådana studier förekommer, t.ex. jämförde man brottslighet i Helsingfors 1976 under och efter en polisstrejk (Summala m.fl., 1980).

⁵ Metoden har bl.a. använts för att testa effekterna av olika typer av polisiär hantering av våld i hemmet. I ett sådant försök anhöll polisen den inblandade mannen i hälften av fallen, och i resten av fallen vidtogs en annan typ av åtgärd. Här fann man ett samband mellan det sätt på vilket polisen reagerade och sannolikheten för återfall i brott. Men detta samband var relaterat till mannens sociala klass och bakgrund. Risker för återfall i gruppen

slumpvis så att vissa av dem hanteras enligt traditionella metoder, medan andra hanteras enligt de nya typer av metoder som ska testas. För att det ska vara möjligt att dra tillförlitliga slutsatser utifrån denna typ av experiment krävs ett tillräckligt stort antal fall. Men om experimentet visar att den nya metoden ger signifikant bättre resultat (t.ex. ett lägre antal återfall) kan vi vara tämligen säkra på att denna metod är bättre. En faktor som återstår att diskutera är naturligtvis om den potentiella förbättringen är värd eventuellt ökade kostnader som den nya metoden medför, om det finns några negativa bieffekter (t.ex. med hänsyn till de misstänkta lagstadgade rättigheter) och om metoden skulle ge lika goda resultat om experimentet upprepades under andra omständigheter. Trots svårigheter att få till stånd sådana undersökningar finns det numera ett antal sådana som rör polisarbete. De allra flesta har genomförts i USA och Storbritannien.⁶ Sherman (2010) påpekar emellertid att även om vissa polisära metoder bevisligen fungerar i ett land innebär det inte automatiskt att de kommer att fungera i ett annat. Sannolikheten att så är fallet ökar förstas om metoden har prövats i utlandet och visat sig vara effektiv, men en utvärdering på hemmaplan är emellertid nödvändig innan metoden kan tillämpas i större skala.

Randomiserade experiment är dock trots allt långt ifrån alltid möjliga i samband med utvärdering av polisåtgärder som syftar till att minska brottsligheten. Här tvingas vi ofta nöja oss med utvärderingar som ger lägre grad av säkerhet när det gäller slutsatser. Ett alternativ är då t.ex. att testa olika typer av åtgärder, t.ex. patrullering av "hot spots" (Weisburd, 2010), som jämförs med mer traditionella patrulleringsmetoder i olika områden som inte är slumpmässigt valda. Man behöver då hitta så likvärdiga

medelklassmän minskade efter ett anhållande jämfört med andra typer av åtgärder, samtidigt som den ökade för män med arbetarklassbakgrund (Sherman m.fl., 1992). Liknande experiment kan genomföras även när det gäller andra polisära ingripanden, exempelvis för att undersöka vilka metoder är mest effektiva när det gäller hantering av ungdomar som stör allmän ordning.

⁶ Till exempel finns det RCT-studier som visar att koncentration av polisens patrullering till s.k. "hot spots" ger bättre utfall än om polisresurserna används på ett mera traditionellt sätt (Braga, 2005). Likaledes har ett antal RCT-studier visat att mera formell hantering av ungdomsbrott (så som poligripande, åtal och rättegång mot unga individer) ökar ungdomarnas brottslighet jämfört med s.k. diversion (att fallen hanteras utanför rättssystemet) (Petrosino m.fl., 2010). Sherman (2010) redovisar flera studier som stödjer denna tes. Vidare visar en stort upplagd RCT-studie att polisledd medling är mera effektiv i att förebygga återfall i brott än mera traditionell polisär hantering av brott. Skillnaderna i återfall är visserligen tämligen små men kostnaderna för medling är mycket lägre än för alternativen (Sherman & Strang, 2009).

områden som möjligt och pröva den nya metoden i ett eller helst ett flertal områden och den gamla metoden i andra områden. För att vara så säker som möjligt på resultaten och på dess långsiktighet behöver man mäta brottsligheten med olika metoder och under längre tid före, under och efter försöket i både undersöknings- och kontrollområden. Ibland kan man också byta områden efter ett tag så att försöksområden blir kontrollområden och tvärt om. I övrigt är den slutliga utvärderingen av den sortens experiment lika RCT-utvärdering. Frågor om kostnader, sidoeffekter och ”replikerbarheten” är lika aktuella här som i alla andra utvärderingar.

Även s.k. **kvasiexperimentell design** av utvärderingar kan tillämpas både när det gäller utvärderingar av polisens insatser mot enskilda individer och lokalt arbetssätt.

Det sämsta alternativet när det handlar om resultatens tillförlitlighet, men samtidigt den billigaste och mest använda metoden för utvärdering av genomförda åtgärder, består av mätningar före och efter en insats. I vissa sammanhang kan denna metod emellertid användas för att ge en indikation på effekterna av genomförda åtgärder. I sådana fall är det viktigt att mätningarna både före och efter insatsen sker över en längre tidsperiod för att säkerställa att eventuella förändringar som observerats inte bara är resultatet av tillfälliga variationer. Det är också viktigt att ha det fenomen som kallas regression to the mean (återgång till medelvärdet) i åtanke. Det är inte ovanligt att introducera olika typer av åtgärder när det exempelvis råder en allvarlig situation i ett visst område, t.ex. som ett svar på en dramatiskt ökad brottsnivå. Det är emellertid ett känt statistiskt fenomen att om en företeelse, t.ex. brottsligheten, under en viss tid ligger på en extremt högt nivå, så är det ganska sannolikt att nivån så småningom kommer att minska (mot medelvärdet) oberoende av om insatser vidtas eller ej. För att undvika felaktiga slutsatser vid för- och eftermätningsutvärdering bör man därför ta reda på hur brottsligheten av det slag man vill åtgärda har varierat under längre tid.

Olika typer av experimentella utvärderingar av polisens insatser kan användas i betydligt större utsträckning än vad som sker i dag. Många polisära insatser är begränsade i tid och rum. Man gör en extra satsning på en viss brottstyp i ett visst område. Efter en tid upphör satsningen och man koncentrerar resurser på något annat. Det är emellertid sällsynt att satsningarna utvärderas och att beslut om satsningen ska fortsätta och utvecklas eller avbrytas bygger på hållbara kunskaper om vilka effekter satsningen har haft.

Ett område där utvärderingar är särskilt viktiga är vid implementering av olika typer av modern teknik som kan användas både för att minska brottsligheten och vid utredning av lagöverträdelser. Som Neyroud (2010) noterar går den tekniska utvecklingen mycket snabbt på det polisiära området. Neyroud beskriver mobila terminaler, de möjligheter som snabbanalys av fingeravtryck och DNA-identifiering erbjuder, nya metoder för radiokommunikation och automatiserade inläsningssystem för bilarnas registreringsskyltar. Dessa tekniska lösningar inom polisarbetet är ofta mycket dyra, i synnerhet om de genomförs i stor skala. Det är långt ifrån säkert att kostnaden för dessa lösningar står i relation till fördelarna när det gäller brottsbekämpningen. Den här typen av ny teknik ska därför testas på försöksbasis i småskaliga projekt innan den införs i större skala. Det är ofta lättare att testa nya tekniska lösningar under kontrollerade förhållanden (med hjälp av RCT) än det är att testa organisatoriska och andra typer av förändringar.

Generellt kan konstateras att det sannolikt inte är lämpligt att, som man gör i dag, uttrycka en målsättning för de brottsförebyggande åtgärderna i exakta tal. Målsättningen för de förebyggande åtgärderna ska vara att brottsligheten ska minska, allt annat konstant. Målsättningen bör alltså vara att effektiviteten hos de metoder som polisen använder för att förebygga/förhindra brott ska öka. Den sortens målsättningar (som formuleras separat för olika typer av åtgärder, olika geografiska områden och olika brott) är mera realistiska än de målsättningar som anges i dag. Detta inte minst därför att polisens förmåga att kontrollera om målsättningen uppfylls eller inte skulle öka.

Avslutningsvis i denna del bör det påpekas (se Sherman, 2010) att när det gäller polisens brottsförebyggande uppgift så är de flesta av de metoder som används inte utvärderade på varken nationell eller internationell basis. För att exemplifiera med bara ett av de områden där vi inte har en aning om effekterna av en vanlig metod kan olika former av samarbete mellan polisen och olika andra myndigheter nämnas. Trots att myndighetssamarbete, t.ex. när det gäller förebyggande av brott bland barn och ungdomar, anses vara en viktig del av polisens arbete, så finns det inga som helst vetenskapligt hållbara uppgifter om att de resurser som satsas på samarbetet ger brottsförebyggande effekter och att dessa effekter är försvarbara ur kostnadseffektivitetssynpunkt.

4.2 Mål 2: Att bedriva spaning och utredning rörande brott

Uppklaringsstatistiken kan alltså användas som ett mått på hur effektiv polisen är i sitt arbete att utreda lagöverträdelse. Men om dessa uppgifter ska användas måste uppkaringsstatistiken först brytas ned i olika brottstyper (vilket i viss utsträckning sker redan i dag, även om detta måste utvecklas ytterligare), och de måste också relateras både till prioriteringarna med hänsyn till polisarbetet på olika nivåer i organisationen och till frågan om kostnads-effektivitet. Dessutom måste man ta hänsyn till frågan om sambandet mellan att utreda brott och att förebygga brott. I vissa fall kan upptäckt och uppkarung av lagöverträdelse verka brottsförebyggande eftersom detta skapar vissa allmän- och/eller individualpreventiva effekter, medan polisens upptäckt och uppkarung av andra lagöverträdelse kan ha motsatt effekt och leda till en ökad brottslighet. Det sistnämnda kan vara fallet om vissa områden eller individer är föremål för överdriven poliskontroll (s.k. over policing). Detta gäller vanligen områden och personer med hög nivå av brottsaktivitet, t.ex. förorter med hög nivå av sociala problem, eller personer som är kända av polisen för att själva vara mycket brottsaktiva eller umgås med brottsaktiva personer. Om de kontrollmetoder som används uppfattas som orättfärdiga eller till och med diskriminerande kan brottsligheten ibland i stället både öka och riktas mot polisen och andra företrädare för samhället (se fallet Brixton som nämns ovan). Det är viktigt att de metoder som används i områden med hög kriminalitet och gentemot kriminellt tungt belastade individer utvärderas noggrant, och att det resulterande antalet fällande domar ses mot bakgrund av andra, negativa, effekter på brottsnivån som dessa kan ha. Detta har blivit en mycket aktuell fråga i Sverige i samband med nyligen inträffade incidenter som har beskrivits som "ungdomskravaller" (med brända bilar, stenkastning mot polisen, brandkåren och andra företrädare för det etablerade samhället etc.) i vissa problembelastade områden i storstäder.

En form för att presentera effekter av åtgärder som ibland återfinns i olika polisdokument är antalet personer i en viss grupp (som åtgärden fokuserades på) som har blivit lagförda under en viss tidsperiod och antalet fängelseår/månader som en polisiär insats har lett till. Återigen är ett överdrivet fokus på den här typen av åtgärder förenat med stora risker. Om polisens resurser

koncentreras på en liten grupp av mycket aktiva kriminella individer kan detta resultera i ett stort antal fällande domar. Ökningen kan dock bero på lagföringar för mindre grova brott så som relativt lindriga trafik- och narkotikabrott. En RCT-utvärdering av 24-timmars bevakning av grova återfallsförbrytare som har genomförts i Washington DC visar att sannolikheten för de intensivövervakade brottslingarna att dömas för brott ökade med 400 procent. Sherman (2010) som beskriver detta försök påpekar emellertid att metoden är mycket kostsam.

Den centrala frågan när det gäller utvärderingar av den här typen av åtgärder (t.ex. NOVA- eller ALKATRAZ-listorna⁷) är emellertid om den brottsliga aktiviteten hos de personer som är föremål för övervakning de facto har minskat. Vidare är det relevant att undersöka om de eventuella förändringarna i brottsligheten hos individerna själva och/eller det geografiska området där de är aktiva gäller just den typen av brott som åtgärden avsåg.

Det är viktigt att notera att det inte alltid är möjligt att styra polisens ansträngningar i relation till uppkläring av brott genom överväganden av kostnadseffektivitet eller potentiellt brottsförebyggande effekter. Uppklarande av vissa brott, som exempelvis mord eller allvarliga rån, kan vara en prioriterad fråga för polisen oavsett om detta arbete förebygger brott eller om det går att göra detta till en "rimlig" kostnad. Detta är i synnerhet fallet i relation till vissa typer av mord, som exempelvis mord på barn eller högt uppsatta politiker, terroristbrott etc. Vid brott av den här typen är förväntningarna att polisen klarar upp brottet, både från medier och allmänhet, mycket högt ställda. I sådana fall blir det alltså ett mål i sig att klara upp brottet. Möjligen kan en sådan uppkläring på sikt ha en positiv effekt på allmänhetens förtroende för polisen som i sin tur kan ha goda effekter på polisens möjligheter att arbeta mer effektivt.

Även när det gäller brottsuppkläring finns det ett stort utrymme för att pröva effektiviteten i olika typer av arbetsmetodförändringar. Detta kan gälla både organisation av polisutredningar, användning av olika tekniska hjälpmedel och flera andra områden. Inom polisen tillsätter man ofta olika grupper som ska specialisera sig på olika brottkategorier t.ex. hatbrott, brott mot barn, brott i

⁷ NOVA och ALCATRAZ är två projekt som genomförts av polisen i Sverige (NOVA i Stockholm, ALCATRAZ på nationell nivå) riktade mot individer med höga brottsnivåer som är inblandade i organiserad kriminell verksamhet (Polisen, 2008, 2009).

nära relationer, ekonomisk brottslighet, mängdbrott och liknande. Det råder olika uppfattningar om den sortens specialisering ökar polisens kostnadseffektivitet. Det bör vara en självklarhet att alla sådana organisatoriska förändringar utvärderas genom att effekter t.ex. i antalet uppklarade brott, utredningarnas kvalitet m.m. jämförs mellan den nya satsningen och det traditionella arbetssättet. Även här kan kostnadseffektivitetsanalyser genomföras och eventuella önskade bieffekter granskas.

Olika tekniska lösningar i utredningsarbetet kan också prövas, som nämnts ovan, med hjälp av experimentella ansatser. Det ovan nämnda RCT-experimentet, där man låter en erfaren utredare bedöma vilka fall som utredningsresurser ska satsas på och i vilka fall sannolikheten är liten för att brotten klaras upp även med stor resursallokering (Roman m.fl., 2008), är ett bra exempel på hur kostnadseffektiva metoder för brottsupplösning kan utvecklas. Ett annat exempel är att pröva i vilka fall som användning av DNA kan ge kostnadseffektiva utredningar t.ex. av inbrott.

4.3 Mål 3: Att lämna allmänheten skydd, upplysningar och hjälp

På ett sätt är det lättare att utvärdera det stöd polisen ger allmänheten än att utvärdera de andra målen som beskrivs ovan. Ett antal undersökningar har redan genomförts där olika delar av befolkningen svarade på frågan om de var nöjda med den hjälp de får av polisen. Mätningar av det slaget genomförs i dag regelbundet rörande olika svenska myndigheter, inklusive polisen (Statskontoret, 2009). Undersökningen avser nöjdheten hos de personer som har varit i kontakt med myndigheten. För polisen redovisas separat "kundnöjdheten" hos brottoffer och hos personer som haft andra ärenden till polisen. Det kan tilläggas att polisens generella "kundnöjdhetsindex" låg lägst bland de 23 verksamheter som redovisas av SKI, Svensk kvalitetsindex (Sveriges Kommuner och Landsting, 2007). Kundtillfredsställelsemätningar och förändringar i dessa över tiden uppmärksammas även på lokal nivå och presenteras bl.a. av polismyndigheten i Stockholm i dess årsrapport (Polismyndigheten i Stockholms län, 2009).

Men det är inte bara de som kommer i direkt kontakt med polisväsendet som påverkas av det arbete som polisen bedriver och den service som tillhandahålls av myndigheten. Ett exempel på

detta är hur polisens verksamhet påverkar allmänhetens känsla av säkerhet. Därför är det nödvändigt att genomföra undersökningar där man frågar ett representativt urval av dem som bor i ett visst område hur nöjda de är med polisens arbete i olika avseenden oberoende av om de har haft direkt kontakt med polisen eller inte. Sådana undersökningar bör utföras med viss regelbundenhet för att möjliggöra en kontinuerlig uppföljning av relationerna mellan polisen och allmänheten och för att bedöma hur dessa kan förbättras. Undersökningar av det här slaget är särskilt viktiga när polisen ändrar arbetsmetod, som exempelvis var fallet när de så kallade poliskontoren öppnade i flera av Stockholms innerstadsdistrikt. Dessa breda undersökningar kan också innefatta frågor om brottsexponering, dels för att ge polisen ett alternativt mått på viktimisering och dels för att undersöka om personer med olika erfarenhet av viktimisering också har olika syn på den service som polisen tillhandahåller. Lokala undersökningar av det här slaget genomförs i dag i samband med det som i Sverige kallas trygghetsundersökningar. De analyser som görs på det insamlade materialet är emellertid ofta inte tillräckligt detaljerade och leder sällan till några förändringar i polisens arbete. Däremot genomförs i dag relativt avancerade analyser av samma typ av uppgifter av Brottsförebyggande rådet (BRÅ, 2009b). Det är emellertid viktigt att information från den sortens studier kommer till bättre användning vid utformningen av centrala och lokala mål för polisens arbete.

Det är ett oomtvistat faktum att människor som lever i områden som karakteriseras av goda sociala och ekonomiska förhållanden är de som är mest nöjda med polisens verksamhet, medan de som lever i områden med stora ekonomiska och sociala problem är mindre nöjda. Denna skillnad har flera olika orsaker, bl.a. beror den till viss del på att polisen arbetar på olika sätt i olika områden. Det kan därför inte vara en realistisk målsättning att alla befolkningsgrupper ska vara lika nöjda med polisen, även om det är eftersträvänsvärt att minska den delen av skillnaden som beror på att medborgarna i olika typer av områden upplever att de behandlas olika av polisen. MacDonald och Ridgeway (2010) beskriver hur man kan använda benchmarking för att få fram realistiska förväntningar på befolkningens tillfredsställelse med polisens arbete i områden med olika demografiska karakteristika. Denna metod kan användas för att formulera rimliga mål för medborgarnas uppskattning av polisens service och andra insatser.

De förhållandevis enkla metoder som kan användas för att undersöka allmänhetens och speciella målgruppers (ungdomar, invandrare etc.) ”nöjdhet” med polisens service skapar bra förutsättningar för att utveckla denna service och att experimentera med olika förändringar i karaktären på den. I linje med det ovan sagda, om att olika grupper kan förväntas ha olika attityder till polisinsatsen, är det viktigt att inse att även behovet av polisens service kan skilja sig mellan olika grupper. De är därför viktigt när man prövar olika polisära arbetsmetoder i t.ex. olika bostadsområden att dessa insatser anpassas till behoven hos den befolkning som bor där. När utvärderingar görs måste, i konsekvens med detta, hänsyn tas till områdets karaktär. Slutsatser av att en viss metod fungerar i en viss typ av område kan alltså inte generaliseras på något enkelt sätt.

Effekter av en välfungerande polisservice handlar emellertid inte bara om hur nöjda medborgarna är med vad polisen gör. Det handlar också om relationerna mellan polisen och allmänheten och de effekter på ett långsiktigt polisarbete som dessa relationer får. Generellt kan man förvänta sig att människor som är nöjda med polisens service och arbetssätt är mera benägna att samarbeta med polisen, anmäla brott, delge olika typer av relevanta observationer, vittna etc. Även om den sortens långsiktiga effekter är svårare att mäta och att det ibland är svårt att dra några kausala slutsatser om effekterna av en förbättrad service när det t.ex. gäller snabbhet, bemötande eller liknande så är det viktigt att göra även den sortens analyser kontinuerligt.

Speciell uppmärksamhet när det gäller utvärderingar av polisens service bör ägnas åt sådan information som polisen i olika sammanhang ger till allmänheten och särskilda grupper så som brottsoffer, föräldrar med ungdomar i riskzonen och liknande. En utvärdering av dessa insatser kan inte heller enbart handla om hur nöjd man är med servicen utan även om mera långsiktiga effekter av dessa insatser.

Allmänhetens uppfattning av säkerhet och trygghet, och det sätt på vilket sådana uppfattningar är relaterade till polisens arbete, måste också mätas kontinuerligt.

4.4 Andra mål

Som vi redan har konstaterat finns det mål i polisarbetet som relaterar till polisens effektivitet men som är svåra att kategorisera inom ramen för några av de tre övergripande målsättningar som diskuterats ovan. Dessa mål handlar om effektivitet på en mer allmän nivå och att uppnå dem kan förbättra polisens möjlighet att förebygga brott, bidra till en effektiv lagföring av personer som begår brott och förbättra den servicenivå som polisen tillhandahåller allmänheten. Flera av dessa mål handlar om polisens interna organisation och i de verksamhetsredovisningar som görs borde de egentligen hamna under rubriken medel för att uppnå de övergripande målen. Dessa ska inte diskuteras här.

En fråga måste emellertid tas upp här, nämligen den om hur effektiva poliser är i sitt vardagliga arbete både på fältet och inom de övriga delarna av verksamheten. Holgersson och Knutsson (2010) visar att det borde finnas stora möjligheter att öka polisverksamhetens effekter genom att skapa förutsättningar för högre effektivitet hos de enskilda poliserna. En påfallande stor andel av de av Holgersson och Knutsson studerade poliserna, i synnerhet sådana som har varit i tjänst längre tid, uppvisar en låg aktivitet och låg initiativförmåga. Orsaken till detta ligger enligt författarna i organisatoriska och kulturella aspekter av polisarbetet. Holgerssons och Knutssons resultat visar på behov av organisatoriska och andra förändringar av polisens arbete. De visar också att det finns metoder för att mäta de enskilda polisernas effektivitet. Vidtar man åtgärder som syftar till att öka polisernas engagemang i sitt arbete kan även detta utvärderas med vetenskapligt hållbara metoder.

MacDonald och Ridgeway (2010) visar att det är möjligt att använda sofistikerade statistiska metoder för att utvärdera enskilda polisens agerande gentemot etniska minoriteter. Genom att använda de förfaranden för benchmarking som nämns ovan var det, i den av dem beskrivna studien, möjligt att fastställa ett standardmått för andelen afroamerikaner bland dem som stoppas av trafikpolisen vid rutinkontroller. Det finns skäl att misstänka att poliser som stoppar en avsevärt högre andel afroamerikanska män än förväntat på en given vägsträcka ägnar sig åt systematisk diskriminering. Denna typ av benchmarking kan användas för att studera olika polisens individuella prestationer, inte bara när det gäller diskriminering av etniska minoriteter. Metoden kan förbättra

polisarbetets effektivitet och kvalitet om den genomförs på bred front. Dessutom kan metoden utnyttjas som ett styrverktyg med hänsyn till specifika polisens och polisenhetens arbete. I likhet med den metod som tillämpas av Holgersson och Knutsson är användningen av benchmarking på detta sätt långt ifrån okontroversiell. Det kan bl.a. uppfattas som en kränkning av den personliga integriteten. Samtidigt är det mycket vanligt i ett stort antal yrken att enskilda medarbetares prestationer bedöms med stöd av olika specifika kriterier.

5 Finansiering och organisering av förbättringsarbete

Peter Neyroud (2010) skriver att för en tid sedan grundades en nationell organisation i England och Wales med uppgift att förbättra polisens arbete, NPIA (National Police Improvement Agency, som Neyroud leder). Enligt Neyroud ansåg man att det var nödvändigt med en nationell organisation av det här slaget i Storbritannien eftersom de enskilda polismyndigheterna inte kunde förbättra sina metoder i tillräckligt stor utsträckning på egen hand samtidigt som kostnaderna för polisarbetet fortsatte att öka.

Den svenska polisen har en mycket mer centraliserad organisation än den brittiska motsvarigheten. Det finns dock ingen enhet i Sverige på nationell nivå med uppgift att utveckla polisens arbetsmetoder, även om det finns vissa funktioner både inom Rikspolisstyrelsen och inom lokala polismyndigheter vars arbete åtminstone delvis består i att utveckla polismetoder. Ett stort problem i det här avseendet är enligt min åsikt bristen på öronmärkt finansiering för verksamhet som syftar till att förbättra polisens arbete. Redan i dag utförs ett utvecklingsarbete med fokus på nya och mer effektiva metoder i olika delar inom det svenska polisväsendet. Men detta arbete utvärderas sällan med hjälp av vetenskapligt godtagbara metoder. Det betyder att det knappast är möjligt att dra några generella slutsatser om huruvida metoderna fungerar på det sätt som det är tänkt, eller om de är att föredra jämfört med alternativerna med hänsyn till kostnaderna.

Det är sällan möjligt att få fram helt entydiga svar när det gäller effekterna av polisens arbete. Därför är det i regel nödvändigt att genomföra flera försök innan det är möjligt att vara någorlunda säker på att metoderna ger avsedd effekt. Detta väcker i sin tur frågan om hur erfarenheter från olika åtgärder dokumenteras och i vilken utsträckning denna dokumentation är tillgänglig. Dessvärre är den svenska polisen i regel dålig på att dokumentera sina

erfarenheter och göra dem tillgängliga för andra. Det är också ovanligt att organisationen tar till sig och använder resultat som har publicerats i andra länder. Det betyder att polisen ofta ”upptäcker hjulet på nytt”. Det är tydligt att det krävs en förändring. Dokumentationen av nya metoder som har testats av polisen måste förbättras avsevärt och lagras i ett format som är lätt att söka i.

Holmbergs (2010) genomgång av svensk polisforskning visar att den i regel är ganska begränsad, även om en viss ökad forskningsaktivitet har kunnat noteras de senaste åren. Det är dock bara ett fåtal utvärderande undersökningar eller andra studier av nya polismetoder som har genomförts och som kan bidra direkt till en utveckling av dessa metoder. Det finns flera skäl till att vi i Sverige har generellt sett lite polisforskning och då i synnerhet ”verksamhetsnära” polisforskning. Ditt hör:

1. Avsaknad av konkret politisk styrning
2. Attityder inom poliskåren
3. Attityder inom forskarsamhället
4. Lagstiftningen
5. Bristande organisatoriska strukturer
6. Brist på resurser

5.1 Avsaknad av konkret politisk styrning

I budgetpropositionen för 2010, liksom under tidigare år, skriver regeringen:

”Rättsväsendets verksamhet måste ständigt bedömas, utvärderas och utvecklas med sikte på effektivare resursutnyttjande. En kontinuerlig verksamhetsutveckling ska vara en integrerad del av rättsväsendets strategi. Effektivitet och ett rationellt resursutnyttjande måste tillmätas stor betydelse när olika handlingsalternativ övervägs i den löpande verksamheten.” (Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 4)

Det vore därför direkt fel att hävda att den sortens krav saknas på den politiska nivån. Tvärtom kan man hävda att citatet ovan utgör en tydlig markering om nödvändigheten av kontinuerlig utvärdering. Problemet tycks emellertid vara att det bakom dessa formuleringar inte finns några konkreta styrinstrument och då särskilt inte av ekonomisk karaktär.

5.2 Attityder inom poliskåren

Även om det under de senaste åren har förekommit en viss attitydförändring, som inneburit en ökad vilja att samarbeta med forskarsamhället, så fortsätter polisen att visa ett relativt lågt intresse för att utnyttja det stöd som forskningen har kapacitet att ge. Detta ser man exempelvis i de årsrapporter som jag har granskat under skrivandet av denna rapport. Detta är också fallet när det handlar om utvärderingar. Inom många delar av polisens organisation verkar det finnas en misstro gentemot akademiker, eller möjligtvis en bredare misstro mot alla som inte arbetar inom polisväsendet (eller rent av är poliser). Flera forskningsprojekt har inte kunnat genomföras eftersom poliser på olika nivåer inte ville/ansåg sig kunna lämna relevanta data till forskarna. Polisen ger ofta intryck av att vara mycket känslig för kritik från forskarsamhället och så snart forskare börjar granska polisens arbete i detalj väcks denna oro. I de fall polisen ändå bestämmer sig för att använda sig av forskning händer det ofta att man saknar kompetens för att upphandla relevant forskning. Det är inte ovanligt att polisens beslut om vilka forskare man väljer att samarbeta med påverkas av andra faktorer än en bedömning av relevans av de aktuella forskarnas kompetens.

5.3 Attityder inom forskarsamhället

Polisens misstro gentemot forskarsamhället är delvis resultatet av attityder som forskare ofta ger uttryck för gentemot polisen. Det är inte ovanligt att forskare kritiserar polisen i mycket allmänna ordalag utan att presentera några konstruktiva förslag till lösningar på problemen. Forskarna ska naturligtvis kunna kritisera verksamheten inom den offentliga sektorn (och det är inte mindre angeläget då det gäller verksamheter med våldsmonopol), men akademiker visar ofta samma bristande intresse för forskning som syftar till att faktiskt förbättra polisens effektivitet som polisen visar för att engagera forskarsamhället i sådan forskning. För forskarnas del tycks detta ointresse ofta handla om oron för att inte få tillräckligt stor frihet både när det gäller forskningsmetoder och inte minst när det gäller resultaten av forskning om polisen. Man är rädd att i alltför stor utsträckning förknippas med polisen som myndighet. Det bör påpekas att situationen i Sverige i detta

avseende ofta är sämre än i jämförbara länder. "Verksamhetsnära" forskning om polisen bedrivs i större utsträckning i många andra länder, inte minst i Storbritannien och USA. Det finns emellertid tecken på att situationen i detta avseende håller på att förbättras också i vårt land. Det produceras numera åtminstone en del "verksamhetsnära" polisforskning.

Här vill jag dock peka på en eventuell risk som finns i förlängningen av dagens utveckling, nämligen en eventuell klyvning av forskarsamhället i en grupp forskare som bedriver poliskritisk forskning utan allt för nära kontakt med polisens verksamhet och en grupp som bedriver forskning på polisens villkor utan att kunna/vilja kritiskt granska polisens verksamhet.

5.4 Lagstiftningen

Det verkar råda en viss osäkerhet när det gäller hur lagstiftningen om sekretess ska tolkas i relationen mellan forskarna och polisen. I vissa sammanhang har forskare fått tillgång till polisuppgifter medan de i andra liknande fall inte har fått ta del av sådana data med hänvisning till sekretesslagen. Olika polismyndigheter och olika polisjurister tolkar samma lagtext på helt olika sätt.

Ett exempel är fallet med ett projekt där lokala polismyndigheter samarbetade med forskare för att utveckla polismetoder mot ungdomsbrottsligheten (Sarnecki, 2009). Tanken bakom projektet var att forskarna skulle hjälpa polisen att utföra avancerade analyser av ungdomsbrottsligheten, och att dessa analyser sedan skulle ligga till grund för polisens åtgärder och för utvärdering av dessa åtgärder. Trots att den lokala polisen hade begärt detta lät polismyndigheten inte forskarna ta del av de uppgifter som krävdes för att utföra analyserna. För att få tillgång till dessa uppgifter, som i första skedet hade samlats in av polisen, måste forskargruppen begära in dem från Brottsförebyggande rådet. Detta förfarande ledde emellertid till att forskargruppen enligt forskningsetiska principer förbjöds att lämna den individbundna information till polisen som denna skulle ha behövt för de planerade åtgärderna. Det absurda utfallet blev alltså att polisen inte fick använda sina egna data för att med hjälp av forskarna utveckla sin verksamhet, trots att forskarna förfogade över dessa uppgifter.

5.5 Bristande organisationsstrukturer

För närvarande saknar Sverige en välutvecklad organisation för att bedriva polisforskning (SOU 2007:39). Den forskningsorganisation som finns inom Rikspolisstyrelsen har inte publicerat någon form av mer omfattande forskning sedan den inrättades för nästan tjugo år sedan. (Däremot genomförs inom RPS:s polisavdelning en del utvärderingar av olika polisverksamheter. Det är dock sällsynt att dessa utvärderingar genomförs med vetenskaplig metodik.) Ansvar för att utföra polisforskning har sedan en tid tillbaka vilat på Brottsförebyggande rådet, som har publicerat en rad rapporter på området (se Holmberg, 2010). Det råder emellertid inga tvivel om att Brottsförebyggande rådets polisforskning bara täcker en del av det totala behovet av en sådan forskning.

Ett viktigt hinder för polisforskningens utveckling i Sverige är att polisutbildningen inte har karaktären av högskoleutbildning. Inom högskolesektorn finns ett etablerat system för övergång från grundstudier till avancerad nivå, och från avancerad nivå till forskarutbildning. På så sätt säkras tillgången både till nya forskare och till ny forskning. Systemet skapar även de förutsättningar som krävs för att grundutbildningen ska ske på en vetenskaplig grund, och på så sätt skapar det både en efterfrågan på forskning och en förståelse för forskning bland de blivande poliserna. Ett system av det här slaget saknas inom polisutbildningen. Den forskning som i dag är anknuten till polisutbildningen har inte någon naturlig plats i denna utbildning. Forskarna kommer ofta utifrån och har därför inte alltid en naturlig koppling till den praktiska polisverksamheten.

Utredningen Framtidens polisutbildning (SOU 2008:39) har rekommenderat att polisutbildningen ska bli en högskoleutbildning. Om detta förslag antas kommer de flesta av de ovan nämnda problemen att försvinna. Enligt min uppfattning har utredningen presenterat ett väl genomtänkt förslag på koppling mellan polisutbildning och polisforskning, samt mellan polisforskning och andra relevanta forskningsfält som återfinns på olika universitet och högskolor.

Jonathan Shepherd (2010) föreslår en delvis annan modell för etablering av tätare samband mellan polisforskning och polisväsendets dagliga verksamhet. Denna modell är hämtad från hälsovårdssektorn. Enligt Shepherd har de största framgångarna

inom den medicinska forskningen varit ett resultat av etableringen av universitetssjukhus där kliniskt arbete kombineras med både forskning och utbildning. Shepherds idé är att denna modell bör användas som en mall för att sammanföra praktiskt polisarbete, polisforskning och polisutbildning. En modell av det här slaget kan byggas upp vid ett antal utvalda polismyndigheter i olika delar av landet.

Ytterligare en annan modell, som under det senaste decenniet har blivit allt vanligare inom svensk statsförvaltning är att inrätta en från den operativa verksamheten fristående funktion för utvärdering. En sådan lösning har stora likheter med det alternativ som valts i England och som beskrivs i Neyroud (2010). Argumenten för att på detta sätt tydligt skilja funktionerna från varandra är tämligen intuitiva. Med en i verksamheten integrerad utvärderingsfunktion finns uppenbara risker för intressekonflikter. Det är självfallet alltid problematiskt att granska sig själv. En annan fördel med en organisatoriskt fristående utvärderingsfunktion är att den inte på samma sätt som en i verksamheten integrerad funktion behöver konkurrera med den operativa verksamheten om resurser. De senaste årens renodling av många statliga myndigheters uppgifter syftar till att undvika sådana intressekonflikter. I dag finns ett stort antal exempel på olika former av fristående utvärderande organ som inrättats för att följa viktiga statliga verksamheter – t.ex. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Tillväxtanalys, Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV), Finanspolitiska rådet, Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU), m.fl.⁸ Självfallet måste resultaten från denna forsknings- och utvärderingsverksamhet sedan integreras i både styrningen av den operativa verksamheten och i dess verksamhetsutveckling. Tydliga förebilder för sådant arbete kan t.ex. hämtas från det arbetsmarknadspolitiska området och hälso- och sjukvårdssektorn.

Möjligen skulle man till en fristående organisatorisk struktur koppla även ansvaret för att utreda anmälningar mot poliser och andra anställda inom rättsväsendet. Fördelen med en sådan lösning vore att utredningar av dessa ärenden skulle separeras helt från den

⁸ Inrättandet av sådana fristående utvärderingsfunktioner ligger också tydligt i linje med de rekommendationer som framförs i Förvaltningskommitténs betänkande SOU 2008:119 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, se avsnitt 2.2.7 *Fördjupa granskningen av politikens utfall och avsnitt 2.6.3 Möjligheter till fortsatta förändringar*. Se även Molander (2008), och Molander m. fl. (2002).

övriga verksamheten inom rättsväsendet. Däremot kan det förefalla naturligt att ha en direkt organisatorisk länk mellan en verksamhet som utvärderar hur systemet fungerar och granskning av medborgarnas klagomål mot detta system.

5.6 Resurser

Resursbrist är sannolikt en viktig förklaring till att den forskningsbaserade metodutvecklingen inom svensk polis är så eftersatt som beskrivits ovan. Som har framgått i inledningen till denna rapport kräver specifika förhållanden inom den offentliga sektorn att en organisation för utvärdering och målstyrning byggs upp parallellt med den ordinarie verksamheten. Erfarenheter visar att den här typen av organisation inte uppstår av sig själv utan att den är tämligen beroende av tydliga direktiv från huvudmannen. Förutom sådana direktiv som slår fast att ett utvärderingsarbete måste genomföras ska direktiven också säkerställa att det finns öronmärkta medel för att kunna genomföra detta arbete. Mot bakgrund av att behovet av polisverksamhet (liksom fallet är för all verksamhet inom den offentliga sektorn) nästan alltid överstiger tillgången och att polisens organisation har en tydlig, operationell inriktning, är det mycket osannolikt att de lokala nivåerna inom organisationen kommer att avsätta medel för annat än operationellt polisarbete. Med en organisatoriskt fristående utvärderingsfunktion löses detta problem mer eller mindre av sig självt. Väljs en annan organisatorisk lösning är det väsentligt att tillräckliga medel för detta öronmärks centralt inom organisationen.⁹

Ytterligare en viktig åtgärd i sammanhanget – som är helt väsentlig oavsett vilken organisatorisk lösning som väljs – är dock

⁹ För att åstadkomma den här typen av förändring inom polisväsendet krävs att en del av polisens resurser öronmärks för utveckling av polismetoder, utvärderingar och annan forskning. Det är svårt att säga i förväg hur stor del av polisens resurser som bör öronmärkas på detta sätt. En realistisk utgångspunkt är att till en början öka tilldelningen varje år med 0,1 procent av årsbudgeten för de olika delarna av polisverksamheten (Fries & Sarnecki, 2009), om 10 år skulle då en procent av polisens budget vara öronmärkt för den här typen av verksamhetsutveckling.

att polisen i framtiden inte ska tillåtas planera och genomföra förändringar av verksamheten utan att redan från början säkerställa att resultaten av dessa förändringar kan utvärderas. Vetenskapliga utvärderingar måste bli en naturlig del av verksamheten om polisen ska kunna utvecklas till en organisation som ständigt söker förbättra sina metoder och sin kostnadseffektivitet.

6 Förslag till åtgärder i korthet

1. Styrningen av polisen bör i större utsträckning än i dag inriktas på verksamhetens långsiktiga kostnadseffektivitet.
2. De konkreta målen för polisens centrala och lokala verksamhet måste i huvudsak avse polisens huvuduppgifter (som uttrycks i polislagen och polisförordningen) och vara så formulerade att de ska vara möjliga att uppnå. Målen måste också vara möjliga att operationalisera.
3. Mått på måluppfyllelse måste avse relevanta indikatorer på hur målen uppnås (validitet). Vidare ska man använda tillförlitliga mätmetoder (reliabilitet). Polisen behöver en ökad kompetens när det gäller mätning av måluppfyllelse.
4. Mått på polisens effektivitet bör utvecklas så att verksamhetens kvalitet kan mätas på olika nivåer, från arbetet hos de minsta verksamhetsenheterna till verksamheten hos hela polismyndigheter.
5. Alla framtida förändringar i polisens arbetssätt, t.ex. sådana som gäller organisation, teknikanvändning, arbetsmetoder m.m. på både lokal och central nivå, får inte påbörjas utan att en utvärdering knyts till förändringsarbetet.
6. Utvärderingar ska i första hand ha karaktären av RCT-försök, om detta inte är möjligt ska andra relevanta utvärderingsmetoder användas.
7. Utvärderingar ska dokumenteras. Utvärderingsresultat ska publiceras så att de blir sökbara för andra. På så sätt byggs det upp en kunskapsbank om vilka polisiära arbetsmetoder som fungerar, vilka som eventuellt fungerar (tillräcklig evidens saknas) och vilka som inte fungerar.
8. Den svenska polisen behöver bättre kunskaper om den forskning om effektivt polisarbete som bedrivs i andra länder. De utländska resultaten måste dock prövas och utvärderas i Sverige innan de tillämpas i större skala.

9. Det behövs en organisation som tar tillvara resultaten av de olika försök som genomförs lokalt för att omvandla dessa till nationella strategier för effektivt polisarbete.
10. Polisutbildningen bör ha högskolekaraktär. Detta kommer att skapa förutsättningar för en naturlig forskningsanknytning. Högskoleutbildade poliser bör också ha lättare att ta till sig forskningsresultat och omsätta dessa i vardagsarbete.
11. Det krävs attitydförändringar och även vissa organisatoriska samt juridiska förändringar, både inom polisen och inom forskarkollektivet för att underlätta samarbete mellan akademien och polisen.
12. Man bör överväga olika organisatoriska lösningar när det gäller utvärderings- och granskningsfunktioner för polisens verksamhet. Möjligen bör dessa funktioner placeras utanför polisens ordinarie verksamhet, t.ex. hos en separat myndighet.
13. Man bör även överväga olika lösningar för att stimulera en kunskapsbaserad metodutveckling inom polisen. En möjlighet här är att inrätta "forskningspolisstationer".

Referenser

- BRÅ (2008): *Brottsutveckling i Sverige fram till 2007*, Stockholm: Fritzes.
- BRÅ (2009a): *Kriminalstatistiken 2008*, Stockholm: Fritzes.
- BRÅ (2009b): *Nationella trygghetsundersökningen 2008, Om utsatthet, trygghet och förtroende*, Stockholm: Fritzes.
- DN (2009 07 26): Peter Wolodarski. *Polisens Miljonprogram*, DN – ledarsidan. Tillgängligt på Internet:
<http://www.dn.se/opinion/signerat/polisens-miljonprogram-1.919191>.
- Farrington, D. P. & Welsh, B. C. (2005): "Randomized experiments in criminology: What have we learned in the last two decades?" *Journal of Experimental Criminology* Volume 1 Number 1 April 2005.
- Forsell, A. & Ivarsson, A. (2008): *En flod av styrförsök. Oavsedda konsekvenser av styrning i offentliga organisationer. Uppsats till XV NOPSA-konferensen, 6–9 augusti 2008, Universitetet i Tromsø. Arbetsgruppen "Fra ledelse til styring av og i moderne organisasjoner"*. Tillgängligt på Internet:
[http://www.google.com/search?hl=sv&rls=com.microsoft:sv:IE-SearchBox&rlz=117ADBR_sv&ei=LK4TS9GtFoj6-AaozZH2Dg&sa=X&oi=spell&resnum=0&ct=result&cd=1&ved=0CAYQBSgA&q=Forsell,+A.+%26+Ivarsson,+A.+\(2008\)%3A+En+flod+av+styr+f%C3%B6rs%C3%B6k.+Oavsedda+konsekvenser+av+styrning+i+offentliga+organisationer.&spell=1](http://www.google.com/search?hl=sv&rls=com.microsoft:sv:IE-SearchBox&rlz=117ADBR_sv&ei=LK4TS9GtFoj6-AaozZH2Dg&sa=X&oi=spell&resnum=0&ct=result&cd=1&ved=0CAYQBSgA&q=Forsell,+A.+%26+Ivarsson,+A.+(2008)%3A+En+flod+av+styr+f%C3%B6rs%C3%B6k.+Oavsedda+konsekvenser+av+styrning+i+offentliga+organisationer.&spell=1) (Hämtat 2009 02 01).
- Fries, B & Sarnecki, J. (2009): *Tro och populism driver polisen, SvD*, Brännpunkt. 2009 01 22. Tillgängligt på Internet:
http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/artikel_2359619.svd (Hämtat 2009 01 23).

- Holgersson, S. & Knutsson, J. (2010): Differences in Individual Productivity Among Uniformed Police Officers. Tillgängligt på Internet: <http://www.eso.expertgrupp.se>.
- Holmberg, S. (2010): Evaluative police research in Sweden. Tillgängligt på Internet: <http://www.eso.expertgrupp.se>.
- Justitiedepartementet (2008): *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*. Tillgängligt på Internet: http://www.polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/-Regleringsbrev/Regleringsbrev_2009.pdf (Hämtat 2010 01 24).
- Kelling, G. L., Pate, T., Dieckman, D. & Brown, Ch. E. (2003): *The Kansas City Preventive Patrol Experiment, A Summary Report*. Police Foundation. Tillgängligt på Internet: <http://www.policefoundation.org/pdf/kcpe.pdf> (Hämtat 2010 01 05).
- MacDonald, J. M. & Ridgeway, G. (2010): Internal Benchmarking Approaches for Improving Citizen Satisfaction with the Police and Controlling Police Discretion. Tillgängligt på Internet: <http://www.eso.expertgrupp.se>.
- Magnusson, D. & Wikström, P. (1992): *Skatterevision i sju branscher: en studie i ekonomisk brottslighet*, Brå-PM 1992:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Molander, P. (2008), *Den centrala förvaltningens struktur*, Underlagsrapport till 2006 års förvaltningskommitté (SOU 2008:119).
- Molander P, Nilsson J-E, Schick A (2002) *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*, Stockholm: SNS Förlag.
- Neyroud, P. (2010): Cost Effectiveness in Policing: Lessons from the UK in improving policing through a better workforce, process and technology. Tillgängligt på Internet: <http://www.eso.expertgrupp.se>.
- Petrosino, A. Turpin-Petrosino, C. S Guckenburg, S (2010): Formal System Processing of Juveniles: Effects on Delinquency. *Campbell Systematic Reviews 2010:1*. Tillgängligt på Internet: <http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:a9UjceEVnWUJ:www.campbellcollaboration.org/lib/download/761/+systematic+review+%22Petrosino+et+al%22+2009+prosecuting+juveniles&hl=sv&gl=se&pid=bl&srcid=ADGEESgfrXr>

- Ufres2MBwD3W1E3vr5RTCwHzO-
WdG2f0IRZB0x3LMFuBxugnOMeBVFe29KT5kAhi1sLT1D
AJhahD4ZqMCEtsaMTE-
bxlOo8lgWD8eajvdUA9ommbnshhhgGIkEgvr8QgH&sig=
AHIEtbQIOhYdATXp9sTE9NTxKX-44dicWA (Hämtat
2009 11 23)
- Polisen (2008). *NOVA mot organiserad brottslighet*, Polis-
myndigheten i Stockholm. Tillgängligt på Internet:
<http://www.polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Informationsmaterial/Stockholm/S%c3%a4rskilda%20satsningar/nova%20webb.pdf> (Hämtat 2009 11 25).
- Polisen (2009): *Projekt Alcatraz förlängs*. Rikspolisstyrelsen.
Tillgängligt på Internet:
<http://www.polisen.se/Aktuellt/Nyheter/Gemensam/2009/juli-sept/Projekt-Alcatraz-forlans/?localid=33> (Hämtat 2009
11 02).
- Polismyndigheten i Norrbotten (2009). *Årsrapport 2008*,
Polismyndigheten i Norrbotten
- Polismyndigheten i Stockholms län (2009): *Årsredovisning 2008*.
Tillgängligt på Internet:
<http://www.polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Arsredovisningar/Stockholm/%C3%85rsrapport%202008.pdf>
(Hämtat 2009 10 11).
- Prop. 2009/10:1 *Utgiftsområde 4. Förslag till statsbudget för 2010*.
Rättsväsendet. Tillgängligt på Internet:
<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/17/16/b6b0153e.pdf>
(Hämtat 2009 11 03).
- Ransley, J. Manning, M, Mazerolle, L, Smith, Ch (2010): *Policing
Methamphetamine Problems: a framework for evaluating
Costs and Utility of Alternative Policy Approaches*.
Tillgängligt på Internet: <http://www.eso.expertgrupp.se>.
- Roman, J. K. Reid, S. Chelfin, A. Adams, W. & Knight, C. (2008):
*DNA Field Experiment: Cost-Effectiveness Analysis of the Use
of DNA in the Investigation of High-Volume Crime*,
Washington, DC: The Urban Institute. (NCJ 244318).
- RPS (2008): *Polisens planeringsförutsättningar för 2010 – 2012*,
Rikspolisstyrelsen, huvudkontoret. Tillgängligt på Internet:
<http://www.polisen.se/Aktuellt/Rapporter-och-publikationer/Arsredovisning-och-budget/Publicerat/-Rikspolisstyrelsen/Polisens-planeringsforutsattningar-2010-2012/>
(Hämtat 2009 10 15).

- Sarnecki, J. (1985): *Byråkratins innersta väsen*, Stockholm: Carlssons.
- Sarnecki, J. (2001): *Delinquent networks. Youth co-offending in Stockholm*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sarnecki, J. (2009a): *Introduktion till kriminologi*, Lund: Studentlitteratur.
- Sarnecki, J. (2009b): *Brottsliga nätverk i Botkyrka. Slutrapport*, Stencil, Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet
- Scarman, L. (1982): *The Scarman Report: The Brixton Disorders, 10-12 April 1981*. London: Penguin Books.
- SFS (1984:387): *Polislagen* (Swedish Police Act) 1984:387. Tillgängligt på Internet: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19840387.htm> (Hämtat 2009 12 03).
- Shepherd, J. (2010): A quantum leap in police effectiveness and efficiency – university police schools. Tillgängligt på Internet: <http://www.eso.expertgrupp.se>.
- Sherman, L. W. (2010): The Cost-Effectiveness of Evidence-Based Policing. Tillgängligt på Internet: <http://www.eso.expertgrupp.se>.
- Sherman, L. W., Schmidt, J. D. Rogan, D. P. (1991): *Policing Domestic Violence: Experiments and Dilemmas*, New York: Promotion Manager.
- SOU 2007:39: *Framtidens polis*, Stockholm: Regeringskansliet Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:39: *Framtidens polisutbildning*, Stockholm: Regeringskansliet Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:119: *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, Stockholm: Fritzes.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2007): Medborgarindex 2007. Tillgängligt på Internet: http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:PMG8Gq1qeBAJ:https://www.pirab.se/FTP/Kund10359/KundOrder346156/Medborgarindex%25202007%2520webbpresentation%252012%2520nov.pdf+kundn%C3%B6jdindex%2Bpolisen&hl=sv&gl=se&sig=AFQjCNH09IY_uMX2JbFU4jdhRrD8ufSZ5Q (Hämtat 2010 01 12).
- Statskontoret (2009): Myndigheter 2008, rapport från Svenskt Kvalitetsindex, Bilaga 6 till rapport 2009:1. Tillgängligt på Internet:

- www.statskontoret.se/upload/Publikationer/.../200901_Bilaga_6.pdf (Hämtat 2009 10 26).
- Sherman, L. W. & Strang, H. (2009): Testing for Analysts' Bias in Crime Prevention Experiments: Can We Accept Eisner's One-tailed Test? *Journal of Experimental Criminology*, Volume 5, Number 2/ June, 2009.
- Summala, H., Näätänen, R., Roine, M. (1980): Exceptional condition of police enforcement: Driving speeds during the police strike, *Accident Analysis & Prevention*, Volume 12, Issue 3, September 1980, Pages 179-184.
- Weisburd, D. & Telep, C. W. (2010): The Efficiency of Place-Based Policing. Tillgängligt på Internet: <http://www.eso.expertgrupp.se>.

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande - hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union - the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- "Huru skall statsverket granskas?" - Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan - sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar - en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources - A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan - en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993.
- Hoten mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull - en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst - en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet - en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud - en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan - en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU - en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv - en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan - en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.

- En svartvit arbetsmarknad? - en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? - en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? - en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga - en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Med backspeglarna som kompass - om svensk musikexport 1974 – 1999.
- Med backspeglarna som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?

- Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna - mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! - om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? - en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet - efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen - Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen - om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel - Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? - En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.

- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykelns En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitet 1980 – 1992.
- Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetmått.
- Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården 1960 – 1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?

- Presstödetts effekter en utvärdering.

1992

- Statskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare - aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattighetsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeleffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?

- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet - alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" - en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård - exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitet utveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part - spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster - med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen - några idéskisser.
- Att leva på avgifter - vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitsutveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960-1980.
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan - en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag - en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitsutveckling inom armén och flygvapnet 1972-1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet - möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter - problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitsutveckling inom vägsektorn.

- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970-1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser - en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt - behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.

- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader - prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor - en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor - en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.