

# 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.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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](http://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 systematisk 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.