

Sammanfattning

Frågor rörande brott och samhällets reaktion på brott är sedan en tid tillbaka i centrum för samhällsdebatten. Det beror inte så mycket på att brottsligheten i stort utgör ett större hot mot vårt samhälle nu än den gjorde tidigare, utan främst på att dessa frågor har politiserats och således utgör en del av kampen om makten över vårt samhälle.

Den centrala institutionen när det gäller samhällets åtgärder mot brott är polisen. Statens monopol på lagreglerat våld, som i stor omfattning anförtrotts polisen, utgör en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för ett demokratiskt samhälle. Det är föga förvånande att när frågor om lag och ordning blir viktiga i den samhälleliga diskursen vänds många blickar mot polisen.

Det övergripande syftet med denna rapport är att skapa underlag för att förbättra polisens förmåga att fullgöra uppdraget att förebygga brott, klara upp brott, skapa trygghet samt ge service åt medborgarna.

Den svenska polisen har under de senaste åren genomgått en mycket omfattande organisatorisk reform. Det råder ingen tvekan om att reformens kortsiktiga effekt blev bl.a. missnöje inom stora personalgrupper samt en minskad effektivitet hos flera centrala områden i polisverksamheten. Situationen tycks dock numera ha stabiliserats avsevärt. På lång sikt tycks reformen ha lett till vissa viktiga förändringar i polisens arbete, främst på lokal nivå. Införandet av kommunpolis och systemet med medborgarlöften är, trots att man i samband med dessa ändringar fortfarande kämpar med många svårigheter, ett viktigt steg i att göra polisens verksamhet något mer inriktad på att förebygga problem, snarare än att ingripa när sådana redan uppkommit.

Polisen i Sverige åtnjuter ett stort och alltjämt orubbat anseende hos befolkningen, samtidigt som man ofta drabbas av omfattande kritik i medierna och från det politiska etablissemanget. Kritiken

avser främst polisens låga effektivitet. Fokus ligger i stor utsträckning på att polisen klarar upp en förhållandevis liten andel av alla polisanmälda brott, vilket resulterar i att få skyldiga kan lagföras. Denna s.k. personuppklaring har dessutom minskat något under senare år, trots att polisens organisation har reformerats och nya resurser har tillförts.

Personuppklaringsmättet används således som en central indikator på polisens effektivitet. Vid närmare påseende är dock personuppklaring ett mycket tveksamt mått då det innefattar personuppklaring av brott som sinsemellan är mycket olika. Brottsförebyggande rådet (Brå 2018e) delar in uppklaringen i tre brottskategorier: 1) ”ingripande brott” (t.ex. butiksstölder, rattfylleri m.fl.), 2) ”offerbrott med interaktion” (t.ex. misshandel, sexualbrott m.fl.) och 3) ”offerbrott utan interaktion” (t.ex. cykelstöld eller skadegörelse). Medan brott i den förstnämnda brottskategorin är i princip ”självuppklarande”, är de sistnämnda ytterst svåra av klara upp. Kategorin offerbrott med interaktion ligger mellan dessa två när det gäller uppklaring. Förändringar i brottsuppklaringen t.ex. i ett polisområde kan alltså bero på att polisens förmåga att klara upp brotten har förändrats, eller att det har skett en förändring i vilka typer av brott som polisen har satsat på. Detta gör måttet otillförlitligt och känsligt för manipulation. Eller för att uttrycka det på ett annat sätt, det är av stor betydelse om förändringar i brottsuppklaringen avser ringa narkotikabrott, rån eller mord.

Trots dessa uppenbara problem används uppklaringsmättet flitigt och inte sällan helt onyanserat. Det råder stor politisk enighet om att den låga brottsuppklaringen beror på polisens underbemanning och att polisen under de närmaste åren behöver tillföras nya resurser. Planen är att antalet anställda (främst poliser) inom Polismyndigheten ska öka med ca 10 000 personer fram till år 2024, så att antalet anställda ökar från ca 30 000 till ca 40 000. För att klara detta har bl.a. antalet platser i polisutbildningen utökats kraftigt och antalet orter där poliser utbildas har successivt ökat från en, år 1999 till fem 2019. Trots detta är det i dag osäkert om målet med 40 000 anställda inom den utsatta tiden kan nås utan drastiska förändringar i rekrytering och utbildning av poliser.

Det är dessutom synnerligen osäkert om nuvarande satsningar på en ökad personuppklaring, även om de leder till en viss framgång, utgör den bästa prioriteringen av samhällets begränsade resurser.

Detta gäller i synnerhet brott i kategorierna ”ingripande brott” och ”offerbrott utan interaktion”. När det däremot gäller kategorin ”offerbrott med interaktion” är en högre uppklaring önskvärd och troligen även möjlig. Polisens uppdrag består emellertid av fler uppgifter än att uppdaga brott och se till att de skyldiga får rättmätiga påföljder. Av den analys baserad på polislagen och andra relevanta dokument som genomförts i denna rapport framgår att polisens samhällsuppdrag kan sammanfattas i fyra punkter:

1. Brottsprevention,
2. Trygghet hos allmänheten,
3. Brottsuppklaring,
4. Service till medborgarna.

Analysen av de officiella dokumenten kring ovanstående fyra uppdrag indikerar att det är brottspreventionsuppdraget som bör komma först bland dessa fyra, eller som Regeringen skriver: ”*Brott ska i första hand förebyggas.*” (Regeringskansliet 2015 s. 6). Denna prioritering är egentligen en självklarhet, när man tänker på de centrala förpliktelser som en demokratisk stat har i förhållande till sina medborgare, nämligen bl.a. att skydda dem från skador som brottslighet orsakar. Då brott som förebyggs aldrig inträffar kan de således varken skada samhället eller individen. Först när samhället misslyckas med att förebygga brott uppkommer behov av att minimera brottslighetens skador genom att finna och straffa de skyldiga, återupprätta brottsoffren etc. Trots denna till synes självklara logik visar denna studie att det brottsförebyggande uppdraget i dag får en liten andel av polisens samlade resurser, och att de som arbetar med prevention upplever sig ha låg status inom polisverksamheten.

Rapportens huvudförslag är att tyngdpunkten inom polisverksamheten ska flyttas från den reaktiva verksamheten till den proaktiva, dvs. brottsförebyggande. Detta kan åstadkommas genom att polisen i betydligt större utsträckning än i dag använder sig av Problem-Orienterat Polisarbete (POP). Även polisens repressiva och brottsutredande insatser ska motiveras med dess preventiva effekter och inte, som i dag på många håll, med hur mycket straff som dessa insatser genererar. Den föreslagna förändringen kräver

omfattande förändringar i polisens attityder till sitt uppdrag och en utveckling av nya mått på måluppfyllelse.

En grundläggande fråga när det gäller polisverksamhetens inriktning är hur man mäter effekterna av sin verksamhet. Det är inte ovanligt att det är måtten som styr verksamheten, snarare än att verksamhetens mål är det avgörande för hur effekterna mäts. Diskussionen om måttet personupplärning, som förs i denna rapport, pekar i den riktningen. Om verksamhetens inriktning ska ändras mot problemorienterat polisarbete och prevention, krävs det att måtten anpassas till denna inriktning, vilket skulle kräva ett omfattande metodutvecklingsarbete. Möjligen finns redan ett embryo till detta i form av det omnämnda arbete som pågår i Stockholmsregionen. Frågan om hur man mäter effekterna av brottspreventiva insatser, dvs. hur man räknar brott som aldrig begåtts, är dock fortfarande öppen. Troligen måste här kvantitativa mått kombineras med kvalitativa. När det gäller de kvantitativa måtten bör införandet av ett mått som liknar Cambridge Crime Harm Index (Sherman m.fl. 2016) bli ett viktigt steg för att få en bättre bild av vilka delar av verksamheten som bör prioriteras och vilka effekter man lyckas åstadkomma när det gäller polisens främsta uppgift: att förebygga brott och minimera skador orsakade av brottsligheten.

Mitt förslag går alltså ut på att brottsprevention och lindring av de skador som orsakas av brott som ska vara Polismyndighetens huvudmål. Metoder att mäta effekter av dessa åtgärder bör utvecklas. Den totala personupplärningen bör inte användas som ett centralt mått på polisens effektivitet.

Övriga förslag

I rapporten föreslås följande förändringar i polisens verksamhet i övrigt:

Verksamhetsutveckling

Polismyndighetens verksamhetsutveckling förstärks, inte minst när det gäller personal med forskarkompetens. Verksamhetsutvecklingens organisatoriska placering förändras så att den blir en av myndighetens centrala avdelningar direkt under myndighetsledningen. Den

nya FOU-avdelningen bör även få ett vetenskapligt råd bestående av företrädare för svensk och internationell polisforskning.

It-stöd

Polismyndighetens it-stöd är eftersatt sedan lång tid tillbaka, även om det just nu tycks pågå en snabb utveckling. Denna utveckling bör ytterligare påskyndas och it-avdelningen bör vara mer lyhörd för behoven hos linjeverksamheten. Särskilt stora behov tycks finnas när det gäller digitala verktyg för lokal kartläggning av problem och uppföljning/utvärdering av vidtagna åtgärder. Dessutom förefaller it-kompetensen bland personalen i linjeorganisationen vara ett problem. Ett väl utformat it-stöd kan på sikt innebära avsevärda resursbesparingar.

Polisens patrullering

Det finns ett starkt tryck (från politiker, medier och även allmänheten) på polisen att vara mera synlig. Patrullering i bil förefaller vara den metod som man i dag använder (och vill använda mer när man får nya resurser) i syfte att skapa trygghet och förebygga brott. Samtidigt finns det forskningsrön som ifrågasätter effektiviteten i denna metod, både när det gäller brottsprevention och trygghetskapande. Det är dags att denna arbetsmetod underkastas en noggrann utvärdering.

Information till medborgarna

Intresset för frågor rörande brott, och samhällets åtgärder mot brott, är stort bland allmänheten. Kunskaperna om brottslighetens omfattning och struktur, hur myndigheterna bekämpar brott samt vad medborgarna själva kan göra för att skydda sig mot brott, är emellertid ofta bristfälliga. Detta skapar en grund för missuppfattningar och rena faktamanipulationer som inte sällan har politiskt syfte. Myndigheterna bör vara betydligt mer offensiva när det gäller information om brottslighetens omfattning, struktur, förändringar över tiden m.m. På lokal nivå bör ansvaret för denna information

ligga på Lokalpolisområdesnivå (LPO), på central nivå ligger ansvaret främst på Brottsförebyggande rådet (Brå). För att underlätta spridning av information lokalt, bör digitala plattformar för detta utvecklas av IT-avdelningen. Polisens kommunikationsverksamhet bör vara mer externt och lokalt orienterad.

Polisens närvaro på nätet

Polismyndighetens anställda bör uppmanas att finnas på nätet, men det bör dras en skarp skiljelinje mellan medarbetarnas agerande som företrädare för myndigheten och i egenskap av privatpersoner.

Relationen polisen – företag som tillverkar, marknadsför och säljer brottsförebyggande produkter

Många företag i säkerhetsbranschen samarbetar med polisen i marknadsföringen av sina produkter. Många av dessa produkter förebygger brott. Det saknas dock ofta tillförlitliga utvärderingar. Polispersonalens roll i samarbetet med dessa företag bör regleras.

Behov av analytisk expertis inom Lokalpolisområden

Polisarbete utifrån POP-modellen innebär att man på lokal nivå behöver göra datauttag från olika polisiära system, lokala datainsamlingar, analys och planering av verksamhet samt lokala uppföljningar av polisens insatser och dokumentation av dessa. Detta kräver en kompetens som i dag är sällsynt inom polisen. Dessa arbetsuppgifter kan med fördel skötas av civil personal t.ex. utredningskriminologer eller personer med motsvarande kompetens.

Nationella trygghetsundersökningar och andra kartläggningar

Systemet med medborgarlöften och de förändringar med större inriktning på POP som följer i spåren av medborgarlöftena, har påtagligt ökat intresset för lokala kartläggningar av brott och brottsrelaterade problem. Det råder i dag ett uttalat missnöje med den nuvarande utformningen av nationella trygghetsundersökningar

(NTU) som genomförs av Brå. Resultat av dessa undersökningar kan nämligen inte användas för att beskriva brottsligheten på kommunnivå. Med anledning av detta genomförs lokala trygghetsundersökningar på många håll i landet, men dessa håller inte alltid tillräckligt hög kvalitet. Det har även rests en del metodologiska frågetecken kring NTU-undersökningen, främst med anledning av det mycket stora och ökande bortfallet samt dess känslighet för förändringar i samhällsdiskursen. Brå måste utreda om NTU i nuvarande form kan, även i framtiden, användas som ett centralt mått på brottslighetens omfattning, struktur och förändring över tid.

På olika håll i landet genomförs även andra undersökningar om lokal brottslighet, inte minst de självrapporterade skolundersökningarna. Brå bör få en samordnande roll för de lokala kartläggningarna av brottsligheten.

De centrala avdelningarnas roll

I undersökningen har det framkommit en del kritik mot centrala avdelningar inom Polismyndigheten. Kritiken riktas främst mot HR-, Kommunikations- och IT-avdelningen. Kritiken går ut på att de centrala avdelningarna inte alltid tar hänsyn till de lokala behoven och ibland ligger alldeles för långt från kärnverksamheten i sitt agerande. Ett förslag är att man ser över de centrala avdelningarnas roll inom myndigheten och att man förstärker deras uppdrag som serviceorgan för linjeverksamheten.

Polisutbildningen

Om en problemorienterad inriktning inom polisarbetet, som föreslås i denna rapport, ska få en dominerande roll i framtiden, ställer detta höga krav på polispersonalen på alla nivåer. Därför bör, som föreslagits i ett flertal statliga utredningar, polisutbildningen omvandlas till en högskoleutbildning. Det bör emellertid övervägas att dela in utbildningen i ett antal steg, där t.ex. grundutbildningen skulle bestå av två delar på 1,5 år vardera med ett antal års tjänstgöring emellan. Denna reform skulle förkorta den initiala utbildningstiden med ett år vilket kan vara en fördel då många poliser

behöver snabbrekryteras för att uppnå målet med 40 000 anställda inom Polismyndigheten fram till år 2024. Den totala utbildningstiden skulle samtidigt utökas med ca 6 månader. Ansvaret för utbildningen bör överföras från Polismyndigheten till universitet och högskolor.

Konsekvensanalys

Om man antar att statsmakten uppfyller sitt löfte om en kraftig ökning av anslaget till Polismyndigheten kan de här föreslagna förändringarna genomföras inom ramen för myndighetens budget. I stor utsträckning bör det alltså handla om en omprioritering av resurser och då i synnerhet resurser för de ytterligare 10 000 nya tjänsterna fram till år 2024, som polisen har utlovats i stor politisk enighet. Ett undantag utgörs av förslaget till reformering av polisutbildningen, som innebär att utbildningen måste förlängas med ca en termin. Kostnaderna för detta är svåra att beräkna och måste utredas, eftersom denna reform samtidigt skulle innebära att utbildningen ska få en ny huvudman.