

2/2004

Effektiva polisiära åtgärder mot brott

En sammanställning av forskning och beprövad erfarenhet

BRÅ – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

Produktion:

Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,
Box 1386, 111 93 Stockholm. Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75,
e-post info@bra.se
BRÅ på Internet www.bra.se
Författare: Emma Lindahl, Peter Lindström och Daniel Svensson

Innehåll

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	6
Internationell forskning	6
Få vetenskapliga utvärderingar	7
Samverkan – en åtgärd som fungerar	7
Uppföljningar av åtgärder saknas i många fall	8
Lära av erfarenheterna	8
INLEDNING	11
FORSKNING OM EFFEKTIVA POLISIÄRA ÅTGÄRDER MOT BROTT	14
Analys av internationell forskning	14
Svensk forskning	16
Slutsatser	18
BEPRÖVAD ERFARENHET	19
Redovisade projekt, insatser och åtgärder	20
Fokusering på olika brottstyper	25
Fungerande och icke fungerande åtgärder	31
Slutsatser	33
REFERENSER	36
BILAGA	
Svenska utvärderingar av polisära åtgärder mot brott	38
ENGLISH SUMMARY	45

Förord

I regleringsbrevet för år 2003 fick Brottsförebyggande rådet (BRÅ) i uppdrag att, i samråd med Rikspolisstyrelsen (RPS), göra en sammanställning av vilka polisiära åtgärder mot olika typer av brott som forskning eller beprövad erfarenhet har visat fungerar i Sverige. Sammanställningens syfte är att den ska kunna användas av polisen i projekt för att förebygga brott.

Sammanställningen bygger i huvudsak på den forskning om polisiär verksamhet som bedrivits i Sverige samt de redovisningar av projekt, insatser och åtgärder som polismyndigheterna själva har lyft fram som viktiga. Det senare har, tillsammans med kompletterande material, utgjort underlag för vad som i uppdraget benämns beprövad erfarenhet. Vidare presenteras de slutsatser som dragits av en internationell sammanställning av utvärderingar av polisens brottsförebyggande insatser.

Projektledare har varit Peter Lindström, tidigare enhetschef på BRÅ och numera biträdande prefekt för polisutbildningen vid Växjö universitet, som har svarat för projektets uppläggning och genomförande. Rapportens författare är Emma Lindahl och Daniel Svensson, båda utredare vid BRÅ, samt Peter Lindström.

Stockholm i mars 2004

Jan Andersson
Generaldirektör

Sammanfattning

I regleringsbrevet för år 2003 fick Brottsförebyggande rådet (BRÅ) i uppdrag att i samråd med Rikspolisstyrelsen (RPS) göra en sammanställning av vilka polisiära åtgärder mot olika typer av brott som forskning eller beprövad erfarenhet har visat fungerar i Sverige. Uppdraget ska ses i ljuset av att polisens brottsförebyggande roll och hur väl polisen lyckas förebygga brott, har diskuterats livligt under senare år.

För att kunna besvara frågeställningen om vilka polisiära åtgärder som forskning eller beprövad erfarenhet har visat fungerar i Sverige, har två linjer följts. För det första har det gjorts en sammanställning av vetenskapliga utvärderingar av polisiära åtgärder mot brott. För det andra har det gjorts en genomgång av de polisiära åtgärder mot brott som polismyndigheterna har rapporterat in till RPS i anslutning till polisens årsredovisning åren 2002 och 2003. Undersökningsmaterialet rör nära 200 polisiära åtgärder per år.

Att BRÅ valt att använda ett redan befintligt material beror på att det består av de åtgärder som polismyndigheterna själva anser är de *viktigaste*. Ett annat skäl är att det har varit svårt att utöver detta material få tillgång till annan dokumentation av åtgärder som polisen själva anser vara effektiva. I brist på sådan används därför polisens egen redovisning av de viktigaste åtgärderna för att belysa den beprövade erfarenheten.

Internationell forskning

Uppdraget har till viss del sin bakgrund i en amerikansk rapport från år 1997 av Lawrence W. Sherman. Med utgångspunkt i vetenskapliga utvärderingar av polisiära åtgärder mot brott redovisas vilka som fungerar, vilka som inte fungerar och vilka som verkar lovande. Rapporten har fått stort genomslag men har även kritiserats, både för att den inte tar med utvärderingar som fokuserar på genomförandet (förändringsprocessen) av själva åtgärden och för att den inte tar tillräcklig hänsyn till de olika miljöer som åtgärderna är gjorda i. De utvärderingar som Sherman redovisar är i stort sett amerikanska och kan troligtvis inte direkt översättas till svenska förhållanden. Mot bakgrund av att forskningen på området i Sverige är för begränsad för att man ska kunna dra några generella slutsatser om vad som fungerar, utgör den amerikanska sammanställningen ändå en central utgångspunkt.

Få svenska vetenskapliga utvärderingar

Sammanlagt har 15 svenska vetenskapligt utvärderade polisiära åtgärder identifierats. Flertalet av dessa utvärderingar har publicerats av BRÅ och omfattar en tidsperiod om 30 år. Det innebär att svensk forskning om polisiära åtgärder är mycket begränsad och täcker en mycket liten del av den verksamhet som polisen ägnar sig åt. Materialet kan därför inte sägas utgöra underlag för rekommendationer till polisen om hur den bör arbeta i

en mer allmän bemärkelse. Till skillnad mot i Shermans rapport har även utvärderingar som fokuserar på genomförandet tagits med i denna sammanställning.

Några av de svenska utvärderingarna bekräftar resultat som framkommit i andra länder. Informationskampanjer och påverkansprogram i skolor tycks, för att använda Shermans terminologi, inte fungera brottsförebyggande. Däremot tycks tekniska och situationellt inriktade brottsförebyggande åtgärder, som exempelvis kameraövervakning och rattkryckor, fungera eller i vart fall vara lovande.

En slutsats som kan dras utifrån de svenska vetenskapliga utvärderingar som identifierats är att det är vanligast att de polisära åtgärderna är situationellt orienterade, det vill säga syftet med den polisiära åtgärden är i första hand att påverka omständigheterna vid själva brottstillfället. Åtgärder för att begränsa individens benägenhet att begå brott, så kallad social brottsprevention, är få i genomgången.

En annan slutsats är att förhållandevis många utvärderingar mäter effekter. I de flesta fall har man också studerat processen men framför allt har man försökt analysera effekter av själva åtgärden.

En tredje slutsats är att de flesta av de identifierade utvärderingarna har gjorts från år 1990 och fram till i dag. Det innebär att utvärderingarna förefaller ha blivit vanligare över tid vilket är positivt med tanke på behovet av denna typ av utvärderingar.

Samverkan – en åtgärd som fungerar

I BRÅ:s material finns de åtgärder mot brott som polismyndigheterna har rapporterat in till RPS, sammanlagt nära 400 åtgärder. Över en fjärdedel av de åtgärder som bedömts som de viktigaste har varit riktade mot stöld och skadegörelse och runt 15 procent mot våldsbrott. Över en tredjedel av åtgärderna har genomförts i samverkan med olika aktörer. En stor del av åtgärderna har även syftat till att öka kompetensen hos personalen.

Det vanligaste resultatet av åtgärderna som polismyndigheterna redovisar, är att brottsnivåerna har påverkats. För runt 20 procent av åtgärderna redovisas inget resultat. Antingen har polismyndigheterna valt att inte redovisa något resultat eller också pågår åtgärden och har därför inte kunnat utvärderas eller följas upp på annat sätt.

Över en fjärdedel av de åtgärder som polismyndigheterna redovisar som de viktigaste under år 2003 överensstämmer, åtminstone till viss del, med de åtgärder som enligt Sherman har visat sig fungera brottsförebyggande. Detta innebär *inte* att de resterande 75 procenten inte fungerar, men sannolikt genomförs varje år ett antal åtgärder som inte vilar på forskning eller beprövad erfarenhet. En positiv trend är att det år 2003 jämfört med år 2002, är betydligt fler av de åtgärder som polisen redovisar som "fungerar" enligt Shermans analys.

Bland de åtgärder som polismyndigheterna rapporterat in och som de själva bedömt ha haft effekt, märks bland annat intensifierad patrullering i områden och på platser med hög brottslighet och särskilda insatser mot

vanemässigt kriminella. Sådana åtgärder har även Sherman bedömt fungerar.

Polismyndigheterna själva pekar på att samverkan är en åtgärd som fungerar. En jämförelsevis stor del av de åtgärder som beskrivs som samverkan, oftast med externa aktörer, har enligt polismyndigheternas egen uppfattning, haft effekt på brottsligheten. I Shermans analys av utvärderingsforskningen lyfts närpolisverksamhet, som prioriterar delaktighet från närstående, fram som lovande. Möjligheterna att arbeta utifrån ett medborgarperspektiv har vuxit sig allt starkare i Sverige, inte minst genom framväxten av lokala brottsförebyggande råd och andra liknande samarbeten mellan lokala aktörer. Sådant samarbete fungerar många gånger i enlighet med det problemorienterade arbetssättet, vilket inte bara är lovande utan också visat sig fungera.

Uppföljningar av åtgärder saknas i många fall

Genomgången av polisens redovisade åtgärder visar att resultaten sällan kopplas till någon mer strukturerad uppföljning eller utvärdering. I många fall hänvisas till positiva resultat utan att det har gått att få fram några belägg för dessa. I de fall polismyndigheterna redovisar vad som talar för att åtgärden har haft effekt, rör det sig ofta om statistik över anmälda brott respektive händelserapporter. Det innebär att det viktigaste uppföljningsverktyget som polisen redovisar är kriminalstatistik. Detta är naturligt då kriminalpolitikens ena mål är att brottsligheten ska minska. Det finns dock fler sätt att mäta om brottsligheten ökar eller minskar och som skulle kunna användas i högre utsträckning.

Det andra målet för kriminalpolitiken, som är ökad trygghet, redovisas i ett fåtal fall som resultat. Detta trots att polisen genomför en mängd trygghetsmätningar varje år. Dessa mätningar verkar dock inte främst användas för att följa upp åtgärder, utan för kartläggning. I varje fall är det få polismyndigheter som lyfter fram dessa mätningar som instrument för att mäta om vidtagna åtgärder har haft effekt.

Lära av erfarenheterna

Genomgången av svenska vetenskapliga utvärderingar av polisverksamhet visar att antalet är litet, men tenderar att öka. Sådana utvärderingar, som många gånger kräver stora resurser i fråga om ekonomi och tid, är mest angelägna när åtgärder som tidigare bedrivits lokalt vid en polismyndighet sprids till andra polismyndigheter, eller när relativt stora resurser krävs för att fortsätta med en åtgärd. Lokala eller andra typer av försöksverksamheter, som är tänkta att spridas nationellt, är givetvis viktiga att inte bara dokumentera utan också utvärdera vetenskapligt.

Samtidigt är det av fortsatt stor betydelse för utvecklingen av kunskap om effektivt polisarbete, att det genomförs tydliga beskrivningar av polisära åtgärder av mer kortsiktig karaktär. För att kunskapen om effektiva polisära åtgärder mot brott ska kunna öka, behövs en bättre, väl strukturerad dokumentation och uppföljning av vad som görs. En sådan strukturerad

dokumentation är en förutsättning för att visa vad som fungerar och vad som inte fungerar. Det är först då som man kan ta tillvara erfarenheter och skapa långsiktiga strategier. Ett liknande resonemang förs i ett delbetänkande från Polisverksamhetsutredningen (SOU 2001:87):

Det är dock utredningens uppfattning att de insatser som görs, vare sig det handlar om rent polisära sådana eller om det handlar om åtgärder i samarbete med andra i lokalsamhället, sällan blir föremål för uppföljning och utvärdering. Detta steg i det problemorienterade arbetssättet är en förutsättning för att verksamheten ska utvecklas effektivt. Utvecklingen av kunskap om 'vad som fungerar, vad som inte fungerar och vad som verkar lovande' är nödvändig för att polisresurserna ska kunna användas där de bäst behövs.

Beskrivningen av det behov som finns av dokumentation av verksamheten inom polisen är inte speciell för Sverige. Motsvarande diskussion förekommer i många andra länder, bland annat i Storbritannien. För att bidra till en systematik i beskrivningen och för att underlätta spridningen av kunskap i form av goda exempel, har Ekblom (2002) identifierat fem centrala områden som bör beaktas när brottsförebyggande åtgärder ska sättas in. Var och en av dessa, menar han, förtjänar sin egen beskrivning, eftersom även mindre effektiva åtgärder skulle kunna bidra till kunskapsutvecklingen. Många gånger är det ju så att en åtgärd inte får den eftersökta effekten på grund av att något moment i projektkedjan inte lyckas. De områden som Ekblom identifierat och som bör beaktas är att:

- Samla information och analysera själva problemet (Intelligence).
- Systematiskt gå igenom möjliga åtgärder, både sådana som rymms inom rättsväsendets område och sådana som kan utföras av andra aktörer (Intervention).
- Genomföra den åtgärd som man finner mest lämplig och som har anpassats till lokala förhållanden (Implementation).
- Aktivt involvera andra aktörer som kan påverka problemet. Denna del är särskilt viktig för polisen som enskilt har begränsade möjligheter att påverka vissa aspekter av brottsligheten (Insertion).
- Utvärdera såväl processen som effekter av åtgärden samt spridning av resultatet (Impact and process evaluation).

Ekblom menar att för att kunna sprida erfarenheterna av en åtgärd är det viktigt att alla fem områden dokumenteras. Han påpekar att det är lika viktigt att dokumentera själva processen (genomförandet) som att dokumentera resultatet av en åtgärd eftersom resultatet ofta till stor del är avhängigt det lokala sammanhanget. Ekblom framhåller särskilt att en strukturerad beskrivning av förarbetet och genomförandet av en åtgärd, kan hjälpa till att klargöra vilka mekanismer som varit avgörande för resultatet. Sådana beskrivningar kan även göra det möjligt för andra polismyndigheter att plocka ut fungerande delar av genomförda åtgärder och anpassa dem till egna lokala förhållanden.

BRÅ har i tidigare rapporter också betonat dessa områden som viktiga att dokumentera vid uppföljning och utvärdering av brottsförebyggande arbete¹. Det har då gällt brottsförebyggande arbete generellt men kan lika väl gälla polisen i deras brottsförebyggande arbete.

Polisen torde ha mycket att vinna på att reflektera över, men framför allt dokumentera, de olika delarna av en vidtagen åtgärd. Både för att kunna genomföra ett mer effektivt brottsförebyggande arbete inom den egna polismyndigheten men också för att polisen i Sverige ska kunna ta del av och använda andras goda exempel. Om polisen mer systematiskt dokumenterar och utvärderar de åtgärder som vidtas, skulle det bli möjligt att bygga upp en särskild kunskapsbank av polisiära åtgärder mot brott som polismyndigheterna skulle kunna ha stor användning för.

¹ BRÅ-Rapport 2000:5, sid 54ff.

Inledning

Hur effektiv är polisen i kampen mot brottsligheten? Hur vet beslutsfattare, allmänheten och polisen själva vilka åtgärder som faktiskt förebygger brott? Uppfattningen om vad som är effektiva polisiära åtgärder mot brott tycks delvis bero på vem som tillfrågas². Enskilda poliser kan många gånger ge exempel på insatser som de själva varit med om och som de anser har varit framgångsrika när det gäller att förebygga och bekämpa brott. Ett problem med sådana beskrivningar är att det som regel inte dokumenterades vad polisen gjorde eller hur resultaten av insatserna följdes upp. Även om anekdoter i sig kan ha betydelse, inte minst för yrkesidentiteten, kan de sällan användas som underlag för beslutsfattande.

Det är många gånger svårt att entydigt bedöma effekter av polisens åtgärder mot brott. En anledning är att ibland görs polisiära insatser samtidigt som andra åtgärder vidtas, exempelvis av kommunala myndigheter eller bostadsföretag. Vissa brottsförebyggande åtgärder, som utifrån kriminologiska teorier kan antas fungera, ligger inte heller direkt inom ramen för polisens huvudsakliga verksamhet³. Polisen har begränsade möjligheter att påverka individens brottsbenägenhet. Däremot har man större möjligheter att förebygga brott genom att till exempel öka upptäcktsrisken och/eller bättre skydda utsatta objekt. Polisen kan också medverka till att, ur ett förebyggande perspektiv, förmedla kunskap till andra aktörer som i sin tur har medel att vidta åtgärder.

För att få fram kunskap om effektiva polisiära åtgärder mot brott krävs planering och systematik. Om polisens brottsförebyggande åtgärder dokumenteras (vad var problemet, vad gjordes åt det och hur ser problemet ut efter utförda åtgärder) blir möjligheten att få kunskap om vad som kan vara effektiva åtgärder mot brott betydligt bättre. Ett sådant strukturerat insamlande av kunskap ger underlag till vad som brukar benämnas ”beprövad erfarenhet”. Vad som krävs är således en systematisk uppföljning av pågående och ordinarie verksamhet⁴. För att än mer säkert kunna bedöma om en åtgärd är effektiv eller inte kan en vetenskaplig utvärdering behöva göras. Många gånger, inte minst av resursskäl, bör sådana utvärderingar sparas till de mer centrala försöksverksamheterna och/eller de åtgärder som är mest kostnadskrävande.

Frågan om polisens brottsförebyggande roll i allmänhet och uppföljningsmått av hur väl polisen lyckas förebygga brott i synnerhet, har

² Den amerikanske polisforskaren David Bayely (1994, s. 3) menar exempelvis att: "The police do not prevent crime. This is one of the best kept secrets of modern life. Experts know it, the police know it, but the public does not know it. Yet the police pretend that they are society's best defence against crime and continually argue that if they are given more resources, especially personnel, they will be able to protect communities against crime. This is a myth." För en annan tolkning av polisens möjligheter att förebygga brott, se exempelvis Poyner (1993).

³ Det gäller exempelvis antagandet att stärkta sociala band till det konventionella samhället minskar risken för brott.

⁴ Med uppföljning menas vanligtvis regelmässig och kontinuerlig insamling av information som gör det möjligt att se hur en verksamhet utvecklas.

diskuterats i olika sammanhang under senare år. I regleringsbrevet för år 2003 fick Brottsförebyggande rådet (BRÅ) i uppdrag att i samråd med Rikspolisstyrelsen (RPS) göra en sammanställning av vilka polisiära åtgärder mot olika typer av brott som forskning eller beprövad erfarenhet har visat fungerar i Sverige. Sammanställningen ska vara så utformad att polisen på ett enkelt sätt kan använda de beskrivna åtgärderna i projekt för att förebygga brott.

Metod

BRÅ har således fått i uppdrag att *sammanställa* vilka polisiära åtgärder som forskning och beprövad erfarenhet har visat fungerar i Sverige. Dels handlar det därför om att beskriva resultaten av den forskning som bedrivits inom området, dels att sammanställa och på ett ändamålsenligt sätt ”paketera” den kunskap polisen besitter om vilka åtgärder som visat sig fungera.

För att kunna besvara frågeställningen om vilka polisiära åtgärder som forskning eller beprövad erfarenhet har visat fungerar i Sverige, har två linjer följts. För det första har en sammanställning av vetenskapliga utvärderingar av polisiära åtgärder mot brott gjorts. Svensk forskning om polisiära åtgärder mot olika typer av brott i allmänhet och vetenskapliga utvärderingar i synnerhet är, för att uttrycka det milt, förhållandevis begränsad. En omfattande litteratursökning och kontakter med forskare vid olika universitet och högskolor har resulterat i ett femtontal utvärderingar, under nästan tre decennier. I jämförelse med exempelvis hälso- och sjukvårdssektorn, inom vilken det finns en lång tradition av att systematiskt utvärdera verksamheter och även av att sammanställa resultaten på ett sådant sätt att det bidrar till kunskapsuppbyggnaden, kan man konstatera att polisen har långt kvar till att bli en motsvarande evidensbaserad verksamhet.

För det andra har de projekt, insatser och åtgärder som landets polismyndigheter rapporterat in till RPS i anslutning till polisens årsredovisning, bearbetats. Att BRÅ använder en redan befintlig sammanställning för att visa vad som är effektivt enligt beprövad erfarenhet har grundat sig på att materialet består av de projekt, insatser och åtgärder som polismyndigheterna själva anser är de *viktigaste*. I brist på andra sammanställningar eller skriftlig dokumentation av polisiära åtgärder används därför polisens egen redovisning av de viktigaste åtgärderna för att belysa vad som är effektivt enligt beprövad erfarenhet.

Eftersom detta material består av mycket kortfattade beskrivningar av de genomförda åtgärderna, kontaktade BRÅ samtliga polismyndigheter och bad om kompletterande information om de åtgärder som redovisats. Detta initiativ resulterade dock i endast ett fåtal beskrivningar utöver dem som redan förelåg. Flera polismyndigheter uppgav att det helt enkelt saknades skriftlig dokumentation av de redovisade åtgärderna. Många gånger byggde beskrivningarna på muntliga föredragningar av genomförda projekt och åtgärder.

Grundmaterialet för att beskriva vad som är beprövad erfarenhet utgörs således av de beskrivningar som polismyndigheterna initialt redovisat till RPS. Kompletterande information har även samlats in genom besök på myndigheter och genom ett stort antal telefonintervjuer med poliser på olika nivåer vid landets polismyndigheter.

Forskning om effektiva polisiära åtgärder mot brott

Polisforskning, i betydelsen forskning om praktiskt polisarbete, polisens organisation eller yrkesroll, är inte någon självständig vetenskaplig disciplin. Sådan forskning har i stället bedrivits framför allt vid sociologiska, kriminologiska, ekonomiska och juridiska institutioner. Under de senaste tio åren har det i genomsnitt publicerats en akademisk avhandling per år i Sverige som har polisen som studieobjekt. Utöver dessa avhandlingar finns givetvis andra vetenskapliga arbeten som, direkt eller indirekt, berör polisen. Förutom vid universitet och högskolor bedrivs forskning eller kvalificerade utredningar, som har anknytning till polisen, vid olika statliga myndigheter. Riksrevisionsverket (RRV) har exempelvis publicerat ett flertal utredningar av polisens effektivitet i vid bemärkelse. Även RPS och polismyndigheterna själva svarar för en del av de mer kvalificerade utredningarna.

Inom polisforskningen har vetenskapliga utvärderingar en särskild betydelse. Syftet med utvärderingar av polisens organisation och verksamhet kan, förutom att ge underlag för beslutsfattare, vara att höja kompetensen och i förlängningen skapa en mer professionell polis. Utvärderingar kan givetvis också ses som ett hjälpmedel för att successivt förbättra brottsförebyggande insatser och verksamheter.

I det följande beskrivs i en sammanfattande form vad forskningen säger beträffande effektiva polisiära åtgärder. Avsnittet inleds med en beskrivning av resultaten av en internationell sammanställning (metaanalys) av vetenskapligt utvärderade polisiära insatser. Därefter följer en beskrivning av svenska polisiära åtgärder mot brott som har utvärderats vetenskapligt. I ett senare avsnitt redogörs för vad den ”beprovade erfarenheten” säger om vad som är effektiva åtgärder mot brott.

Analys av internationell forskning

I den omfattande och även i Sverige uppmärksammade rapporten ”*Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*” redovisar Sherman (1997), utifrån vetenskapligt ”starka” utvärderingar av i huvudsak amerikanska polisiära insatser mot brott, vilka åtgärder som fungerar, vilka som inte fungerar och vilka som verkar lovande. År 2002 uppdaterades denna rapport och resultaten publicerades i boken *Evidence-Based Crime Prevention*. Slutsatserna i den uppdaterade versionen från år 2002 överensstämmer i hög utsträckning med det som redovisades år 1997. Vissa intressanta skillnader framkommer emellertid. Problemororienterat polisarbete bedömdes år 1997 som lovande. Eftersom det publicerats flera utvärderingar sedan dess görs år 2002 bedömningen att problemorienterat polisarbete fungerar. Utökad antal poliser i städer bedömdes år 1997 som

lovande men har år 2002 förts upp på listan över åtgärder som inte fungerar.

Enligt Sherman och Eck (2002) har följande polisiära åtgärder visat sig fungera brottsförebyggande:

- ökad direkt patrullering i områden med hög brottslighet
- proaktiva ingripanden mot vanekriminella
- proaktiva insatser mot rattfylleri
- ingripanden mot yrkesverksamma män som misshandlar kvinnor i nära relationer
- problembaserat polisarbete i allmänhet.

Däremot fungerar inte, enligt Shermans och Ecks analys, grannsamverkan, ingripanden mot ungdomar för mindre allvarlig brottslighet, ingripanden mot arbetslösa män som misshandlar närstående kvinnor, ingripanden mot narkotikamarknader, närpolisverksamhet utan tydligt fokus på kriminogena riskfaktorer eller förstärkta polisresurser i städer, oavsett vad de arbetar med.

Åtgärder som, enligt samma analys, verkar lovande men där fler utvärderingar behövs är:

- trafikkontroller i syfte att komma åt illegala vapen
- närpolisverksamhet som prioriterar delaktighet från närsamhället
- närpolisverksamhet som fokuserar på att öka polisens legitimitet
- efterlysningar av män som misshandlar kvinnor i nära relationer.

Denna sammanställning kan kritiseras dels för att den inte tar med utvärderingar som fokuserar på genomförandet av själva åtgärden (förändringsprocessen), dels för att den inte tar tillräcklig hänsyn till de olika miljöer eller kontexter som insatserna är gjorda i. Som exempel kan nämnas att bilar som är försedda med så kallade rattkryckor är en brottsförebyggande åtgärd som har visat sig fungera, förutsatt att de används. Det kan emellertid många gånger vara svårt att få bilägare att regelbundet använda rattkrycka. Detsamma gäller utvecklad grannsamverkan, där problemet många gånger är att få till stånd ett engagemang som håller under längre tid. Kanske det är så att polisen inte, i vart fall inte ensam, har förmåga och uthållighet att på ett effektivt sätt hantera implementeringen av sådan åtgärder.

I en utvärdering av en åtgärd krävs därför att såväl implementering som effekter analyseras. Som underlag för beslutsfattande är många av de vetenskapliga utvärderingar som Sherman refererar till inte alltid direkt användbara för praktiker eftersom de inte tillräckligt väl beskriver hur åtgärden genomförts.

Även om rapporten har ett begränsat fokus ger den en god bild av vilken typ av polisiära åtgärder som framför allt den amerikanska forskningen har visat fungerar. Mot bakgrund av att forskningen på området i Sverige, liksom i många andra europeiska länder, är för begränsad för att man ska kunna dra några generella slutsatser om vad som fungerar, är den ame-

rikanska sammanställningen ändå en av de centrala utgångspunkter som finns i detta sammanhang.

Svensk forskning

I det följande beskrivs resultaten av svenska polisiära åtgärder mot brott som har utvärderats vetenskapligt⁵. Till skillnad mot Shermans metaanalys av polisiära åtgärder mot brott, som enbart inkluderar så kallade effektutvärderingar, har även mer processorienterade utvärderingar tagits med i denna genomgång. Syftet med genomgången är att beskriva vilka typer av åtgärder som utvärderats och utifrån dessa utvärderingar se om det går att dra några generella slutsatser om effektiva polisiära åtgärder.

Det främsta urvalskriteriet för denna genomgång har varit att det ska röra sig om en avgränsad polisiär åtgärd. Därför har utvärderingar av polisiära strategier på nationell nivå lämnats åt sidan⁶. De svenska utvärderingar som tas upp i det följande rör därför polisiär verksamhet som är någorlunda avgränsad i tid och rum. Sammanlagt har 15 utvärderade polisiära åtgärder identifierats⁷. Flertalet av dessa utvärderingar har publicerats av BRÅ och studierna spänner över en tidsperiod om 30 år. I bilagan ges en kortfattad redovisning av var och en av dessa utvärderingar.

En positiv aspekt är att utvärderingar har blivit vanligare över tid. Under 1970- och 1980-talen var antalet litet. Flertalet av dem som redovisas här är genomförda från år 1990 och fram till i dag.

SITUATIONELLA ÅTGÄRDER VANLIGAST

Det vanligaste problemet, som den utvärderade polisiära åtgärden har vidtagits emot, är ordningsstörning och sådan brottslighet som begås i anslutning till ordningsstörningar, exempelvis misshandel. I vissa fall har problemet varit tillgreppsbrottslighet och då framför allt bilstöld.

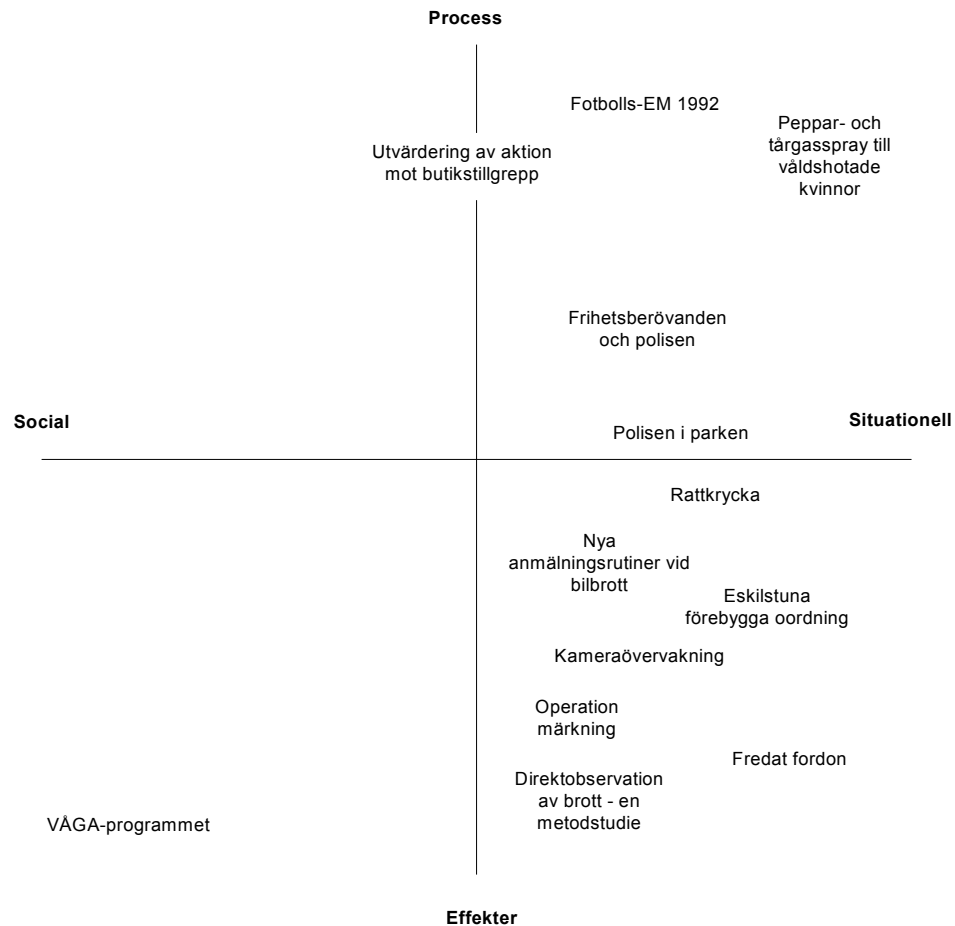
När det gäller polisens åtgärder är det vanligast att de har varit situationellt orienterade, det vill säga att syftet med den polisiära åtgärden i första hand har varit att påverka omständigheterna kring själva brottstillfället. Flera studier berör också effekter av polisens närvaro och ingripanden.

I figur 1 görs en förenklad kategorisering av de genomförda utvärderingarna utifrån två dimensioner: inriktningen på åtgärden (social eller situationell) respektive om utvärderingen fokuserat på process- eller effektmätning (några av utvärderingarna har dock inte gått att kategorisera på detta sätt).

⁵ Utvärderingarna har antingen publicerats vid ett universitet eller en högskola eller av en statlig myndighet. Forskarna som svarar för utvärderingarna är som regel disputerade.

⁶ Exempel på sådana nationella strategier är närpolisreformen och polisens narkotikabekämpning.

⁷ Förutom sökningar i litteraturlösningsdatabaser har även kontakter tagits med enskilda forskare och universitetsinstitutioner.



Figur 1. Utvärderade polisiära åtgärder mot brott efter dimensionerna typ av åtgärd och typ av utvärdering.

För det första kan det konstateras att de flesta av de utvärderade projekten går att hänföra till kategorin situationell brottsprevention. Åtgärder som syftar till att begränsa individers benägenhet att begå brott, så kallad social brottsprevention, är således få. Kameraövervakning, rattkrycka och Operation märkning är exempel på åtgärder där polisen på något sätt bidrar till att försvåra möjligheterna till brott. I endast ett projekt, det så kallade VÅGA-programmet, har syftet entydigt varit att påverka individers brottsbenägenhet. För det andra återfinns förhållandevis många av utvärderingarna i kategorin effektmätning. Det innebär att man som regel också studerat processen men att man framför allt försökt analysera effekter av själva åtgärden.

Slutsatser

Går det att dra några generella slutsatser om vad som är effektiva polisiära åtgärder mot brott utifrån de få vetenskapliga utvärderingar som gjorts och har vi något att dra lärdom av från Shermans analys? Inledningsvis är det viktigt att påpeka att de åtgärder som beskrivits i detta kapitel endast täcker en mycket liten del av den verksamhet som polisen ägnar sig åt. De utgör därmed inget underlag som visar på hur polisen ska rekommenderas arbeta i mer allmän bemärkelse. Det är också viktigt att poängtera att Shermans analys av polisiära åtgärder mot brott bygger på att det finns flera enskilda utvärderingar som behandlar ett snarlikt problem med likartade åtgärder. De svenska utvärderingarna är var för sig i det närmaste unika.

Några av de svenska utvärderingarna bekräftar resultat som framkommit i andra länder (till exempel Operation märkning och VÅGA-programmet). Informationskampanjer och påverkansprogram i skolor tycks, för att använda Shermans terminologi, inte fungera brottsförebyggande. Däremot finns det mycket som talar för att tekniska och situationellt inriktade brottsförebyggande åtgärder, som exempelvis kameraövervakning och rattkryckor, fungerar eller i vart fall är lovande.

I ljuset av det arbetssätt som förväntas genomsyra arbetet inom polisen, är det också av intresse att notera att forskningen lyfter fram det problemorienterade polisarbetet i allmänhet som inte bara lovande utan som fungerande. Detsamma gäller resultatet från analysen, att närpolisverksamhet som prioriterar delaktighet från närsamhället kategoriseras som lovande. Möjligheterna att arbeta utifrån ett medborgarperspektiv har ju vuxit sig allt starkare i Sverige, inte minst genom framväxten av lokala brottsförebyggande råd och andra liknande samarbeten mellan lokala aktörer.

Beprövad erfarenhet

För att ett utvärderingsresultat från en enstaka åtgärd ska kunna generaliseras krävs att förutsättningarna i väsentliga delar är lika. Ett lokalt brottsproblem, liksom den kontext inom vilken det existerar, är dock sällan ett annat likt, varför det enligt till exempel Eck (2002) många gånger är mer relevant och tillräckligt att genomföra småskaliga och icke generaliserbara utvärderingar av åtgärder.

Det är därför inte alltid relevant att - i ett sammanhang när det gäller att utveckla och sprida erfarenhet av gjorda åtgärder - ställa de "starka" vetenskapliga utvärderingarna mot systematiska uppföljningar av gjorda åtgärder. Båda har potential att utveckla brottsförebyggande och brottsbekämpande åtgärder. "Learning while doing" är ett uttryck som ibland används för att beskriva den verklighet som polisen arbetar i (Moore 1995). Genom att använda den kunskap som finns går det att lära mer, men förutsättningen för detta är att de åtgärder och insatser som vidtas, samt utfallet av dessa, dokumenteras. Tillsammans kan flera sådana beskrivningar och uppföljningar analyseras och slutsatser om generella mönster och strukturer kan dras, vilket kan bidra till den beprövade erfarenheten.

Allt polisiärt arbete ska genomsyras av ett problemorienterat förhållningssätt. Utmärkande för detta förhållningssätt är att kunskap och strategier används i ett planerat och målinriktat sammanhang - till skillnad från det händelsestyrda arbetet. Denna metod förutsätter kartläggningar av problemområden och uppföljningar av de åtgärder som genomförs.

I regleringsbrevet för polisen tillkom år 2002 ett nytt återrapporteringskrav vad gäller verksamhetsgrenen brottsförebyggande arbete. Från och med detta år ska polisen göra en bedömning av det brottsförebyggande arbetet genom att bland annat redovisa antalet projekt, insatser och åtgärder mot olika typer av brott. *Projekt* definieras som ett icke återkommande, tidsbegränsat och budgeterat åtagande för vilket det har funnits ett bestämt avgränsat mål/syfte och en tillfällig organisation som är skraddarsydd för uppgiften. Med *insats* avses att ett särskilt beslut fattats om att avdela resurser för vissa arbetsuppgifter eller för viss verksamhet som genomförs i särskild ordning. *Åtgärder* definieras som samverkan, utbildning och konferenser som inte bedöms vara insatser eller projekt. År 2003 har definitionen av åtgärder förenklats till att vara "det som inte är projekt eller insatser".

URVALSPROCESSEN OKLAR

Polismyndigheterna ska inför årsredovisningen redovisa till RPS de fem viktigaste projekten, insatserna och åtgärderna. Vid redovisningen av dessa uppmanas polismyndigheterna att klargöra vilken brottstyp verksamheten är inriktad mot, syftet samt eventuellt resultat. Vilka kriterier som ska ligga till grund för vad som ska bedömas som de viktigaste projekten, insatserna och åtgärderna nämns dock inte i RPS instruktioner till polismyndigheterna. Det framgår exempelvis inte om denna bedömning ska baseras på resultatet av åtgärden eller de resurser, i form av kostnader eller personal, som avsatts.

Polismyndigheterna uppger i många fall att de väljer ut och redovisar de projekt, insatser och åtgärder som stämmer överens med vad polisen ska prioritera enligt de olika styrdokument, exempelvis regleringsbrevet. I några fall uppger polismyndigheter att man väljer ut de verksamheter som man bäst kan redogöra för eller som har fått mest uppmärksamhet. Somliga polismyndigheter uppger att de inte genomfört fler projekt, insatser eller åtgärder än de som redovisas och att det därför inte rört sig om något urval. Detta visar att bedömningsgrunderna för den redovisade verksamheten skiljer sig åt mellan de olika polismyndigheterna.

För att få en bättre uppfattning av de projekt, insatser och åtgärder som polismyndigheterna redovisar till RPS ombads samtliga polismyndigheter att till BRÅ skicka in det underlag som använts för att besvara vissa av de frågor som ställs av RPS. Det underlag som polismyndigheterna sänt tillbaka har sett mycket olika ut och alla polismyndigheter har inte svarat. Sju polismyndigheter uppger att underlaget till frågorna inte finns dokumenterat utan bygger på muntliga redovisningar. I de flesta fall har materialet bestått av polismyndighetens handlingsplaner och brottsförebyggande strategier. Mycket få utvärderingar, uppföljningar eller ens tydliga beskrivningar av företagna projekt, insatser och åtgärder har skickats in.

Varför polismyndigheterna har haft svårigheter att skriftligt redovisa det underlag som de använt till redovisningen går inte att enkelt svara på. Naturligtvis är verksamhetsplaner och strategier viktiga komponenter i dokumentationen av arbetet, men avsaknaden av uppföljningar eller utvärderingar eller ens en utförlig dokumentation, gör att en bedömning av de olika brottsförebyggande verksamheterna är svår att genomföra.

Redovisade projekt, insatser och åtgärder

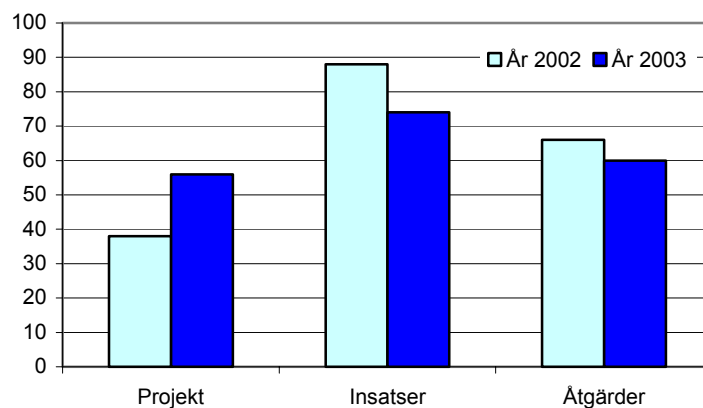
De frågor som ställs till polismyndigheterna av RPS inför återrapporteringen skiljer sig något mellan de två åren. Vad gäller frågan om åtgärder avgränsas dessa år 2002 till samverkan, utbildning eller konferenser. År 2003 frågas det efter nya och utvecklade *brottsförhindrande* åtgärder. Detta år avgränsas inte åtgärder som året innan. I stället menar RPS att åtgärder är det som inte är projekt eller insatser, vilket onekligen gör definitionen bredare. Uppgifterna som ska lämnas för de båda åren är följande.

- Redovisa med angivande av brottstyp och resultat de fem viktigaste projekten som påbörjats under år 2002 (respektive år 2003) och avslutats eller fortfarande pågår.
- Redovisa med angivande av brottstyp och resultat de fem viktigaste insatserna som påbörjats under år 2002 (respektive år 2003) och avslutats eller fortfarande pågår.
- Vilka är de fem viktigaste åtgärderna (inte insatser och projekt utan åtgärder exempelvis i form av samverkan, utbildning, konferenser m.m.) som påbörjats under år 2002 och avslutats eller fortfarande pågår?
- Redovisa med angivande av inriktning och brottstyp vilka nya och utvecklade brottsförhindrande åtgärder under år 2003 som har vidtagits för att undanröja risken för att brott begås.

Av figur 2 framgår att det är fler insatser och åtgärder år 2002 jämfört med år 2003 medan antalet projekt är fler år 2003. I detta sammanhang bör det också nämnas att RPS begärde in vissa kompletterande uppgifter från

polismyndigheterna angående de redovisade projekten och insatserna år 2003. Dessa uppgifter gällde bland annat vilken budget man avsatt, person- alresurser och under vilken tidsperiod projektet eller insatsen pågick. Kompletteringen medförde att en stor del av projekten (41 av 56 projekt) och en del av insatserna (14 av 74 insatser) plockades bort från återrapporter- ingsen av RPS, då det visade sig att de inte uppfyllde de kriterier som finns för projekt eller insatser.

I denna rapport har vi dock valt att räkna med alla projekt och insatser som från början redovisades av polismyndigheterna. En anledning till detta är att BRÅ har valt att inte använda RPS kriterier för åtgärder, insatser och projekt. En annan anledning är att en jämförelse mellan de två åren blir omöjlig om materialet påverkas så som det gör i och med kompletteringen. Någon motsvarande rensning som genomfördes av återredovisningarna år 2003 gjordes nämligen inte år 2002.



Figur 2. Antal projekt, insatser och åtgärder fördelat på år.

I den följande bearbetningen kommer projekt, insatser och åtgärder att redovisas tillsammans. Anledningen till detta är att distinktionen mellan RPS definition av de tre varianterna av polisens brottsförebyggande arbete inte är helt tydlig. En annan anledning är att beskrivningarna av de projekt, insatser och åtgärder som polismyndigheterna gjort har visat att de tre typerna inte skiljer sig nämnvärt åt. Om detta beror på tveksamhet hos polismyndigheterna kring den angivna definitionen eller om det beror på att polisens redovisning inte tillräckligt tydligt skiljer dem åt är oklart. I denna rapport kommer projekt, insatser och åtgärder fortsättningsvis, för enkelhetens skull, att benämnas "åtgärder". Denna benämning är inte kopplad till den definition som RPS har för åtgärder utan kan i stället kopplas till utformningen av BRÅ:s regeringsuppdrag där det står att uppdraget ska vara en sammanställning av polisiära *åtgärder*.

POLISENS BROTTSFÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER

Både år 2002 och år 2003 redovisas omkring 190 åtgärder mot brott. Sammantaget rör det sig således om närmare 400 brottsförebyggande åtgärder som polisen har redovisat under de två åren. En viss överlappning mellan de två åren kan förekomma eftersom vissa polismyndigheter redovisar samma åtgärd två år i rad.

Tabell 1 visar vilka brottskategorier som åtgärderna inriktats mot. Brottskategorin stöld/skadegörelse är den mest förekommande under båda åren. År 2002 är kategorin "olika brottstyper" lika stor. Denna kategori innehåller olika "problemområden" som är svåra att placera in i specifika brottskategorier. Exempel är åtgärder mot vardagsbrottslighet, ekonomisk brottslighet eller åtgärder som riktar sig mot all typ av brottslighet. År 2003 är kategorin brottsaktiva grupper den näst största.

Tabell 1. Antal och andel åtgärder fördelade på brottskategori och år

Brottskategori	År 2002		År 2003	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Stöld/skadegörelse	47	24,5	63	33
Våldsbrott	34	18	28	15
Narkotika	30	16	22	11
Brottsaktiva grupper	20	10	34	18
Rattfylleri, trafik	14	7	19	10
Olika brottstyper	47	24,5	24	13
Totalt	192	100	190	100

Av tabell 2 framgår att den absolut vanligaste typen av åtgärd som polismyndigheterna redovisar är samverkan. I denna kategori ingår tre olika typer av samverkan. För det första samverkan med externa aktörer som exempelvis socialtjänsten, bostadsbolag eller lokala brottsförebyggande råd, för det andra samverkan inom den egna polismyndigheten, och för det tredje samverkan med annan polismyndighet. Av dessa tre typer av samverkan är den med externa aktörer klart dominerande.

Tabell 2. Antal och andel åtgärder fördelade på typ av åtgärd och år.

Typ av åtgärd	År 2002		År 2003	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Samverkan	65	34	70	37
Kompetensutveckling	40	21	9	5
Resurs	26	14	19	10
Kartläggning	15	8	21	11
Spaning			19	10
Övervakning	11	5	10	5
Kontroller	9	5	9	5
Information	9	5	14	7
Spaning och kartläggning	8	4	8	4
Situationella åtgärder	6	3	8	4
Ej definierat	3	1	3	2
Totalt	192	100	190	100

Den största skillnaden mellan de två åren ligger i hur många åtgärder av typen "kompetensutveckling" som redovisas. År 2002 bestod strax över 20 procent av åtgärderna av kompetensutveckling. Motsvarande andel år 2003 är endast fem procent. En trolig förklaring till denna skillnad är ändringen i definitionen av åtgärder som gjordes i och med redovisningen år 2003. År 2002 definierades åtgärder som bland annat kompetensutveckling. Året efter togs denna del av definitionen bort. "Resurs" innebär att polismyndigheterna endast har redovisat hur många personer som har avdelats för att arbeta med åtgärden.

Den sammantagna bilden av vad polismyndigheterna redovisar att åtgärderna resulterat i tydliggörs av tabell 3. Där framgår att över en tredjedel av åtgärderna har enligt polismyndigheterna resulterat i att den anmälda brottsligheten har minskat. Det finns också ett antal åtgärder som har resulterat i att de anmälda brotten har ökat. Det gäller främst för de åtgärder som har inriktat sig på brottstyper som i de flesta fall kräver ett aktivt arbete från polisens sida för att upptäckas, exempelvis narkotika- och trafikbrott.

Tabell 3. Antal och andel åtgärder fördelade på typ av resultat och år.

Typ av resultat	År 2002		År 2003	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Påverkat brottsnivåerna	69	36	81	43
Ökad kompetens	30	16	10	5
Ej resultat ännu (pågående)	28	15	20	10
Bättre samverkan	22	11	5	3
Polisiär aktivitet	14	7	27	14
Ej redovisat	12	6	25	13
Ökad trygghet	8	4	9	5
Inga effekter	6	3	11	6
Färre olyckor	3	2	2	1
Totalt	192	100	190	100

Att polisen redovisar resultat som har med brottsnivåerna att göra är naturligt eftersom ett av kriminalpolitikens huvudmål är att minska brottsligheten. Mer anmärkningsvärt är dock att kriminalpolitikens andra mål, att öka tryggheten, redovisas i mycket få fall. En förklaring till detta kan vara att polismyndigheterna inte har använt så kallade trygghetsmätningar för att följa upp sina åtgärder.

År 2003 redovisas "polisiär aktivitet" som det näst största resultatet. Med "polisiär aktivitet" menas att det resultat som polismyndigheterna har redovisat inte har ställts i relation till något, till exempel att samverkan har förbättrats eller att brottsligheten har minskat. I stället har man redovisat hur produktionen har sett ut efter att man genomfört åtgärden, exempelvis hur många kontroller som genomförts. För runt 20 procent av åtgärderna redovisas inget resultat alls. Antingen har polismyndigheten valt att inte redovisa något resultat eller så är åtgärden pågående och har därför ännu inte kunnat utvärderas eller följas upp på annat sätt.

En analys efter typ av åtgärd och vilket resultat som enligt polisen erhållits, visar att strax under 40 procent av de åtgärder som enligt polismyndigheterna påverkat brottsnivåerna bestod av samverkan. Cirka 10 procent bestod av kartläggningar och informationsåtgärder. De åtgärder som redovisar att tryggheten har förbättrats åberopar också samverkans- och informationsåtgärder.

För båda åren gäller dock att det är mycket sällan som resultaten kopplas till någon mer strukturerad uppföljning eller utvärdering. I de flesta fall hänvisas till positiva resultat utan någon närmare redogörelse för vad dessa grundar sig på. I de fall polismyndigheterna redovisar vad som talar för att åtgärden har haft en effekt rör det sig ofta om hänvisningar till statistik över anmälda brott respektive händelserapporter. Det är inte heller ovanligt att det redovisas att "det är polismyndighetens uppfattning" att åtgärden har varit effektiv.

FÅ RESULTAT BASERADE PÅ EXTERNA UTVÄRDERINGAR

När det gäller de frågor som handlar om *de viktigaste åtgärderna* har polismyndigheterna inte uttryckligen uppmanats av RPS att redovisa någon koppling mellan åtgärd och resultat eller hänvisa till någon genomförd utvärdering när sådan har funnits. I 2002 års redovisning fanns dock ytterligare en fråga där polismyndigheterna uppmanades att uppge *de viktigaste resultaten eller effekterna* av det förebyggande arbetet. De skulle även motivera sambandet mellan åtgärden och effekten samt stödet för påståendet. De resultat eller effekter som redovisas under denna fråga behöver inte vara kopplade till de viktigaste åtgärder, insatser och projekt som polismyndigheterna också redovisat. Sammantaget redovisar 18 polismyndigheter 61 olika resultat av sitt brottsförebyggande arbete och nära hälften av resultaten är baserade på brottsstatistik. När det gäller kopplingen mellan åtgärd och resultat, i de fall som brottsstatistik används som underlag för resultatet, är resonemangen ofta kopplade till att en ökad övervakning (i form av exempelvis ökad polisiär närvaro eller grannsamverkan) eller situationella åtgärder har lett till att brottsligheten har minskat. En relativt stor del av resultaten är baserade på polismyndighetens

bedömning och det finns inga hänvisningar till vare sig kriminalstatistik eller trygghetsmätningar.

Vad gäller utvärderingar genomförda av externa aktörer förekommer sådana endast i tre fall, varav två är genomförda av universitetsstudenter. Av dessa tre återfinns två inom samma polismyndighet (Kronoberg). I endast fem procent av de redovisade resultaten hänvisas till genomförda medborgarundersökningar som visar att tryggheten hos befolkningen har ökat.

Frågan om de fem viktigaste resultaten eller effekterna av det förebyggande arbetet återkommer inte i redovisningen år 2003. Detta år uppmanas dock polismyndigheterna att redovisa hur deras brottsförebyggande arbete mäts, följs upp och utvärderas. Sammantaget redovisar 20 polismyndigheter 67 exempel på hur de följer upp och utvärderar sitt brottsförebyggande arbete. Statistik anges som uppföljningsinstrument i 20 svar. I 14 fall uppges uppföljningen ske genom muntliga dialoger med personal eller chefer. I tre fall har polismyndigheterna följt upp det brottsförebyggande arbetet genom dialoger med det lokala brottsförebyggande rådet. I sju fall (cirka 10 procent) anges att man använder medborgarundersökningar för att följa upp det brottsförebyggande arbetet. Det innebär, i jämförelse med året innan, att polismyndigheterna oftare uppger att medborgarundersökningar används som uppföljningsinstrument.

Fokusering på olika brottstyper

För att få en mer detaljerad bild av vad de närmare 400 åtgärderna som redovisats de båda åren består i, analyseras nedan vilka typer av åtgärder som ingår under respektive brottskategori.

STÖLD/SKADEGÖRELSE

Stöld/skadegörelse är den mest förekommande brottskategorin under båda åren. Inom denna kategori märks särskilt åtgärder mot bilbrott och bostadsinbrott.

Tabell 4. Antal åtgärder inriktade mot brottskategorin stöld/skadegörelse fördelat på brottstyp

Stöld/skadegörelse	År 2002	År 2003
Stöld, skadeg. el. ordn.brott	16	29
Bilbrott/fordon	15	17
Inbrott i bostad	13	11
Klotter	2	3
Butiksinbrott	1	3
Totalt	47	63

Under båda åren har runt 40 procent av de åtgärder som inriktats mot denna brottskategori bestått i att polisen har samverkat med olika aktörer. Vilka dessa aktörer är eller vad samverkan har gått ut på är till stor del beroende på vilken brottstyp åtgärderna har riktat sig mot. När det gäller bostadsinbrott har samverkan i flera fall skett med de boende genom att polisen har medverkat till att bygga upp grannsamverkan i bostadsområd-

en. Samverkan har även skett med bostadsbolag och försäkringsbolag för att få till stånd olika typer av situationella åtgärder. Vad gäller brottstyperna stöld, skadegörelse eller ordningsbrott är det flera samverkansåtgärder som har vidtagits tillsammans med lokala företagare och företagareföreningar för att få dem att installera bättre skalskydd.

Runt 20 procent av åtgärderna mot brottskategorin stöld/skadegörelse har bestått av olika typer av kartläggningar och spaning. I många fall har kartläggningarna följts av riktad spaning och övervakning av de platser eller tider som kartläggningarna visat är mest utsatta. I en del fall har kartläggningarna resulterat i förslag på nya brottsförebyggande åtgärder.

År 2003 bestod strax över 10 procent av åtgärderna mot stöld/skadegörelse av informationsprojekt. Exempel på informationsåtgärder är kampanjer mot bilbrott där polisen informerar bilägare om vilka preventiva åtgärder de bör vidta. Andra åtgärder är exempelvis information till medierna om brottsutvecklingen. Vad gäller de situationella åtgärderna är många av dessa genomförda i samverkan med olika aktörer och kombinerade med någon typ av information. Ett annat exempel på åtgärder mot stöld/skadegörelse är utveckling av det problemorienterade arbetssättet inom det händelsestyrda polisarbetet. Metoden har här varit att låta poliser i yttre tjänst föreslå brottsförebyggande åtgärder i samband med att de gör brottsplatsundersökning.

Cirka hälften av alla åtgärder mot brottskategorin stöld/skadegörelse har, enligt polisens redovisning, gjort att den anmälda brottsligheten har minskat. I något fall har man använt sig av den uppföljnings- och prognosprocedur (LUPP) som BRÅ tagit fram.⁸ I de allra flesta fall är kopplingen till den genomförda åtgärden emellertid oklar. År 2003 redovisas att omkring 10 procent av åtgärderna inte hade några effekter. I ett exempel kan man visa att bilbroten har minskat inom vissa begränsade områden vid punktinsatser men att denna minskning inte hållit i sig. Som förklaring anger man att det har varit svårt att, under en längre period, få bilägare att fortsätta att använda de förebyggande åtgärderna.

Det sammanfattande intryck som åtgärderna mot stöld/skadegörelse ger, är att en mycket stor andel har genomförts i samverkan med olika externa aktörer och att många består av informationskampanjer. För flertalet av de genomförda åtgärderna redovisas positiva resultat. Hur man mätt de är dock i de flesta fall oklart.

VÅLDSBROTT

Inom brottskategorin "våldsbrott" har flest åtgärder år 2002 varit inriktade mot våld mot kvinnor (familjevåld). År 2003 var den mest frekventa brottstypen nöjesrelaterat våld.

⁸ LUPP står för Lokal Uppföljning och PrognosProcedur och är ett databaserat analysverktyg för att genomföra prediceringar av brottsligheten på grundval av tidigare brottnivåer i området.

Tabell 5. Antal åtgärder inriktade mot brottskategorin våldsbrott fördelat på brottstyp och år.

Våldsbrott	År 2002	År 2003
Familjevåld/våld mot kvinnor	20	7
Nöjesrelaterat våld	8	11
Personrån	5	7
Grova rån	1	3
Totalt	34	28

År 2002 syftade över 40 procent av åtgärderna mot brottskategorin våldsbrott till att kompetensutveckla personal. Dessa åtgärder gällde nästan uteslutande utbildning om våld mot kvinnor. Flera åtgärder hade som mål att öka kompetensen när det gäller förstahandsåtgärder, att förkorta handläggningstiderna och att öka stödet till utsatta kvinnor. Det har även genomförts en hel del samverkansåtgärder när det gäller våld mot kvinnor. Syftet med dessa har många gånger varit att samla de myndigheter och instanser som kommer i kontakt med våldsutsatta kvinnor och få till stånd en ökad samsyn kring problematiken. Samarbetsparter är i de flesta fall åklagarmyndigheter, kriminalvården, sjukvården och socialtjänsten.

Ett samverkansprojekt gällande våldsutsatta kvinnor, som är relativt välkänt och som tas upp i återredovisningen, är den så kallade SARA-modellen⁹. Två polismyndigheter (Kalmar och Uppsala) redovisar SARA som en av de fem viktigaste åtgärderna som de genomfört under året. Modellen syftar till att polisen ska kunna göra hotbilda-bedömningar i fall som gäller våld mot kvinnor i nära relationer. En av polismyndigheterna (Kalmar) har medverkat i den försöksverksamhet som gjorts med SARA i Sverige under åren 2001 och 2002¹⁰.

Även när det gäller det nöjesrelaterade våldet har en hel del av åtgärderna innehållit samverkan. De främsta samverkansparterna har då varit krögare och ordningsvakter. Flera av åtgärderna har gått ut på att polisen har utbildat ordningsvakter och/eller försett dessa med information om brottsbenägna personer. En relativt stor del av åtgärderna mot våldsbrottslighet har bestått av riktad övervakning där patrulleringen i centrumkärnor och kring krogar har intensifierats på helgkvällar.

Vad åtgärderna mot våldsbrott har resulterat i skiljer sig mellan de två åren. År 2002 resulterade nästan 40 procent av åtgärderna i ökad kompetens. Polismyndigheterna redovisar att förståelsen för problematiken kring kvinnovåld har ökat och att bättre arbetsmetoder har utvecklats och handläggningstiderna har minskat. År 2003 resulterade över 40 procent av åtgärderna i förändringar av brottsnivåerna. Det gäller främst minskningar av antalet anmälda misshandelsbrott på eller utanför krogar. Inte heller när det gäller våldsbrottsligheten går det att se i redovisningen om några utvärderingar har genomförts.

⁹ SARA står för Spousal Assault Risk Assessment.

¹⁰ Försöket med SARA-modellen har utvärderats av forskare vid rättspsykiatriska kliniken i Sundsvall (Belfrage & Strand 2002).

NARKOTIKABROTTLIGHET

Drygt tio procent (52 stycken) av de redovisade åtgärderna har inriktats mot narkotikabrottslighet. Omkring en tredjedel av åtgärderna inriktades mot ungdomar.

Omkring en tredjedel av åtgärderna mot narkotika redovisas endast genom en uppräkningslista av vilka personalresurser som ingått i åtgärden. Den kortfattade informationen medför att det är svårt att uttala sig om hur åtgärderna genomförts eller om något mål uppnåtts. Utöver de åtgärder som endast beskrivs genom resurser finns en relativt stor del av samverkan. I dessa fall är det oftast ungdomar som är målgruppen. Det gäller främst samverkan mellan polisens gatulangningsgrupper å ena sidan och socialtjänsten, skolor och fältassistenter å den andra. Vidare har polisen utbildat ordningsvakter i att känna igen tecken på drogmissbruk och har även haft spaning på olika krogar. Många av åtgärderna mot narkotika har antingen som huvud- eller delsyfte att kartlägga narkotikaproblemet och/eller upptäcka ”nya” missbrukare.

Vad gäller resultaten av åtgärderna mot narkotika redovisas en ökning av de anmälda brotten för strax under en tredjedel av fallen, vilket främst gäller ökning av ringa narkotikabrott. Flera av åtgärderna har även resulterat i beslag av narkotika. I ett par fall redovisas att kunskapen inom området har ökat och att man har fått en bättre överblick av narkotikasituationen.

Generellt är redovisningen av åtgärder mot narkotika för båda åren inte särskilt informativ vilket gör det svårt att uttala sig om vad som egentligen har gjorts. Hur många poliser som har avsatts för ett projekt är mindre intressant om man inte redovisar vad dessa personer har arbetat med eller vad deras mål har varit.

BROTTSAKTIVA GRUPPER

Av tabell 6 framgår att i kategorin brottsaktiva grupper ingår åtgärder mot ungdomar, vanebrottslingar, gängrelaterad brottslighet, MC-brottslighet och djurrättsaktivister. En del av åtgärderna som riktar sig mot ungdomar har placerats i brottskategorin narkotika.

Tabell 6. Antal åtgärder inriktade mot kategorin brottsaktiva grupper fördelat på brottstyp och år.

Brottsaktiva grupper	År 2002	År 2003
Ungdomsbrott	10	15
Vanebrottslingar	4	10
Gängrelaterad brottslighet	3	5
MC-brottslighet	2	3
Djurrättsaktivister	1	1
Totalt	20	34

Omkring hälften av åtgärderna mot brottsaktiva grupper har bestått av samverkan. Majoriteten av dessa handlade om samverkan med externa aktörer men det förekommer även en del samverkan mellan avdelningar

inom den egna polismyndigheten. Samverkan inom polismyndigheten syftar i de flesta fall till att kraftsamla personal och enheter för att kartlägga situationen kring exempelvis vaneförbrytare eller ungdomsbrottslighet. I de fall samverkan sker med andra aktörer och målgruppen är vanebrottslingar, MC-brottslighet eller gängrelaterad brottslighet rör det sig främst om andra myndigheter inom rättsväsendet eller andra polismyndigheter.

Åtgärder mot vanebrottslingar, MC-brottslighet och gängrelaterad brottslighet syftar i de flesta fall till att kartlägga brottsaktiva personer, störa deras verksamhet och även att få dem lagförda. I flera fall har man upprättat en så kallad "tio i topp-lista" över de personer som bedömts vara mest brottsaktiva för tillfället. Målsättningen är att få dessa personer inkapaciterade och på så sätt bryta, om än tillfälligt, en kriminell karriär. Det finns dock andra exempel på åtgärder mot vaneförbrytare där polisen har medverkat i samverkan med kriminalvården och kommunens missbruksenhet. Avsikten med sådana åtgärder är att öka individens möjligheter att återgå till ett normalt liv utan kriminell identitet efter frigivning.

När ungdomar är målgruppen handlar projekten främst om att kartlägga och fånga upp dem som befinner sig i riskzonen för brottsligt beteende. De allra flesta av dessa åtgärder är samverkansprojekt. Samverkan sker då främst med skolor och socialtjänsten och syftet är många gånger att minska bruk av alkohol och narkotika. Det finns även ett antal exempel på att polisen har gått ut i skolor och informerat skolungdomar om "lag och rätt".

För omkring 40 procent av de åtgärder som riktats mot brottsaktiva grupper redovisar polismyndigheterna att brottsnivåerna har påverkats. Exempelvis kan det handla om att ett antal personer från en "tio i topp-lista" över vanebrottslingar har blivit dömda. Genom detta har exempelvis tillgreppsbrotten minskat. Det redovisas även att polisens information om grupperingarna och verksamheten som bedrivs har uppdaterats och man har genom detta kunnat dämpa deras aktivitet. Exempel på resultat av åtgärder mot ungdomar är att man anser sig ha fått kännedom om vilka ungdomar som befinner sig i riskzon.

Någon närmare analys av vad för åtgärder som leder fram till positiva resultat går inte att göra eftersom någon tydlig koppling mellan åtgärd och resultat sällan redovisas.

TRAFIKBROTT

Omkring 35 procent av åtgärderna mot trafikbrott består av olika typer av trafikkontroller för att sänka hastigheten (hastighetsövervakning), upptäcka alkohol/drogpåverkade förare och upptäcka personer som inte använder bilbälte. Huvudsyftet med dessa åtgärder är enligt redovisningen att minska antalet döda och skadade i trafiken. Det finns även ett antal exempel på åtgärder i vilka polisen samverkar med sjukvården och transporterar rattfyllerister till missbruks- och beroendeenheter för vård.

Resultaten av åtgärderna mot rattfylleri och trafikbrott handlar i de flesta fall om att man har upptäckt ett ökat antal rattfyllerister eller att man har lyckats sänka hastigheten på vissa vägsträckor med färre olyckor som följd. Någon närmare redogörelse av detta görs dock inte.

OLIKA BROTTSTYPER

Vad kategorin olika brottstyper innehåller framgår av tabell 7. Det handlar här främst om brottstyper som är svåra att kategorisera men det finns även exempel på åtgärder som inte är direkt riktade mot någon specifik brottstyp, exempelvis medborgarprojekt och utredning. I denna kategori finns även de åtgärder som riktar sig mot flera olika brottstyper. Exempel på sådana är åtgärder mot vardagsbrott. Åtgärder mot flera brottstyper är mest förekommande under de båda åren inom kategorin olika brottstyper.

Tabell 7. Antal åtgärder inriktade mot kategorin olika brottstyper fördelat på brottstyp och år.

Olika brottstyper	År 2002	År 2003
Vardagsbrott	7	
Flertal brottstyper	7	8
Hatbrott	5	3
Varusmuggling	5	
Miljöbrott	5	
Langning/svartsprit	3	3
Utredning	2	4
Medborgproj/trygghet	2	2
Mobbning	2	
Trafficking	2	2
Eko-brott	2	2
Ingripanden vid evenemag	2	
Krogkontroll	1	
Bränder	1	
Illegalt spel	1	
Totalt	47	24

Åtgärderna som riktar sig mot flera brottstyper är av vitt skilda karaktärer. Dessvärre är många av åtgärderna som riktar sig mot flera brottstyper inte beskrivna på ett sådant sätt att de går att kategorisera. Det finns några exempel på samverkansåtgärder där polismyndigheterna har samverkat med polismyndigheter i närliggande länder.

En polismyndighet redovisar det så kallade TOOL-konceptet¹¹ som en åtgärd som riktar sig mot flera brottstyper. TOOL är ett arbetssätt som går ut på att polisen ska bli mer effektiv i att rikta insatser mot de problemområden som bedöms vara mest akuta och att involvera personal på alla nivåer i det brottsförebyggande arbetet. Det är meningen att de operationer (insatser) som genomförs ska föregås av en probleminentifiering, kartläggning och analys. Utvald personal får därefter uppdraget att, mot uppsatta mål, bestämma hur arbetet ska genomföras. De genomförda insatserna utvärderas och resultatet sprids till all personal på myndigheten. TOOL är

¹¹ TOOL står för Taktisk och operativ ledningsgrupp.

ett arbetssätt som har börjat sprida sig till andra polismyndigheter, bland annat använder sig både Örebro och Stockholm av metoden.

Generellt är det svårt att få en sammanfattande bild av de brottstyper och åtgärder som ingår i kategorin olika brottstyper. Det rör sig exempelvis om samverkan med olika aktörer, kompetensutveckling och kartläggningar av brott. För att ge exempel på hur vitt skilda åtgärderna är inom denna brottskategori kan nämnas åtgärder för att försöka styra den polisiära verksamheten i förhållande till medborgarmätningar, åtgärder för att kartlägga anmälningar mot polisen och åtgärder för att öka frekvensen av hotbildsanalyser i samband med rättegångar.

Vad gäller resultaten av dessa åtgärder är de lika vitt skilda som åtgärderna. När åtgärden har varit kompetensutveckling har polismyndigheten ofta redovisat att arbetsmetoderna har förbättrats och att arbetet därigenom gått smidigare. När samverkan har varit fokus för åtgärden har det oftast resulterat i bättre kontakter och mer utbyte av information.

Fungerande och icke fungerande åtgärder

Den del av Shermans rapport som berör effektiva polisiära åtgärder mot brott översattes i slutet av 1990-talet till svenska av RPS¹². BRÅ och RPS förde också en diskussion om att försöka kartlägga vilka av de åtgärder som, enligt Sherman, fungerar som även har förutsättningar att fungera i Sverige. Av olika skäl kom det projektet aldrig till stånd.

Eftersom den svenska forskningen om polisiära åtgärder mot olika typer av brott och vetenskapliga utvärderingar är begränsad är det svårt att göra en liknande bedömning av de brottsförebyggande åtgärder som polisen i Sverige genomför. Då Shermans analys i stort sett baseras på amerikanska utvärderingar som inte ger särskilt mycket information om hur åtgärden har genomförts, finns det vissa svårigheter med att överföra detta till svenska förhållanden. Nedan görs dock ett försök att, utifrån vad Sherman menar fungerar respektive inte fungerar, kategorisera en del av de åtgärder som den svenska polisen redovisat som de viktigaste.

UTSATTA PLATSER, VANEMÄSSIGT KRIMINELLA OCH POP-ARBETE

Flera av de polisiära åtgärder mot brott som svensk polis redovisar som de viktigaste överensstämmer, åtminstone till viss del, med de insatser som Sherman (år 1997 och tillsammans med Eck år 2002) konstaterar har visat sig fungera brottsförebyggande. Det gäller, för det första, ett 15-tal redovisade åtgärder där polisen har intensifierat patrulleringen i områden eller på platser med hög brottslighet. Genomgående för dessa insatser är att polisen bedömer att problemen eller brottsligheten har minskat i omfattning. Även svenska utvärderingar har visat att sådana prioriteringar kan vara framgångsrika, inte minst mot ordningsstörning. Att prioritera polisiära insatser till ställen där brottsligheten, temporärt eller mer långvarigt, är hög är sannolikt en effektiv åtgärd även i Sverige.

¹² Dokumentet användes i olika utbildningssammanhang.

För det andra är det förhållandevis vanligt att svensk polis gör särskilda insatser mot vanekriminella. Detta lyfts också fram av Sherman som något som fungerar. Omkring 14 procent av åtgärderna år 2003 avsåg insatser mot denna grupp. Genom att exempelvis ta fram så kallade "tio-i-topp-listor" över de mest kriminella personerna i ett område och därefter bevaka och följa upp dessa personer anser flera polismyndigheter att brottsligheten har påverkats. Även om det saknas fullskaliga svenska utvärderingar av sådana åtgärder finns det ändå beprövad erfarenhet som talar för att detta kan vara en effektiv polisiär strategi mot brott.

För det tredje är omkring var tionde åtgärd som polismyndigheterna redovisat till Rikspolisstyrelsen inriktade på trafikbrott, särskilt rattfylleri. I vilken utsträckning sådana insatser även kan påverka annan brottslighet har inte närmare undersökts i Sverige, men det är givetvis fullt möjligt att en noga planerad och systematiskt genomförd trafikkontroll kan vara en effektiv åtgärd mot exempelvis tillgreppsbrott.

För det fjärde och slutligen konstaterar Sherman och Eck i den nya och uppdaterade rapporten från år 2002, att problembaserat polisarbete i allmänhet fungerar. Hur många av de redovisade åtgärderna som är problembaserade är svårt att svara på. Ett problembaserat förhållningssätt förutsätter kartläggningar av problemområden och uppföljningar av de åtgärder som genomförs. Genomgången av polisens redovisning har dock visat att dokumenterade uppföljningar och utvärderingar ofta saknas. Eftersom allt polisarbete i Sverige i dag ska genomsyras av ett problemorienterat förhållningssätt bör det dock finnas goda möjligheter för polisen att ta itu med dessa brister.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att omkring en fjärdedel av polisens redovisade brottsförebyggande åtgärder år 2003 överensstämmer med sådana som i Shermans analys har visat sig fungera. Det är återigen viktigt att poängtera att de utvärderingar som Sherman redovisar i stort sett är amerikanska och att de inte ger särskilt mycket information om hur åtgärden genomförts. Även mot bakgrund av detta bör svensk polis givetvis sträva efter att i så hög utsträckning som möjligt i första hand genomföra sådana åtgärder som genom forskning eller beprövad erfarenhet har visat sig fungera. Det är självklart inte rätt att påstå att 75 procent av polisens brottsförebyggande insatser inte fungerar men sannolikt genomförs varje år ett antal insatser som åtminstone inte kan sägas vila på forskning eller beprövad erfarenhet. Det är emellertid positivt att jämfört med år 2002 är det betydligt fler åtgärder år 2003 som kan placeras i kategorin "fungerar".

BEPRÖVAD MEN INTE DOKUMENTERAD ERFARENHET

I sammanställningen av beprövad erfarenhet framkommer även att svensk polis tillämpar vissa åtgärder som, utifrån Shermans metaanalys, inte har visat sig fungera. Det gäller exempelvis grannsamverkan och ingripanden mot ungdomar för mindre allvarlig brottslighet. Antalsmässigt är dessa åtgärder emellertid förhållandevis få.

Att vissa åtgärder hamnar i kategorin "fungerar inte" behöver givetvis inte betyda att dessa insatser aldrig fungerar. I själva verket lyfter flera polismyndigheter fram att till exempel grannsamverkan fungerar, vilket

dock enligt Sherman inte är en framgångsrik åtgärd. Grannsamverkan och liknande åtgärder beskrivs av polismyndigheterna som en del av samverkan med närsamhället, vilket enligt Sherman är något som forskningen pekar på som lovande. Troligen handlar det här om att polismyndigheterna själva uppfattar att de lyckats i uppsåtet att få igång en verksamhet, men att det har krävt andra aktörers medverkan, till exempel bostadsbolag och andra. Om det förutsätts att den redovisade effekten, en minskad brottslighet, är resultatet av de åtgärder som vidtagits tillsammans med andra aktörer är det naturligtvis viktigt att tillvägagångssättet dokumenteras så att andra kan följa exemplet. Tyvärr förekommer detta mycket sällan.

Slutsatser

Sammantaget visar genomgången av materialet att polisen genomför en stor mängd åtgärder inom ramen för sitt brottsförebyggande arbete. Den centrala frågan är hur väl dessa åtgärder fungerar. I den åiterrapportering som materialet baseras på redovisas en rad positiva resultat men oftast är kopplingen mellan resultat och åtgärd otydlig. I den mån man beskriver effekterna av en åtgärd är dessa vanligen endast indirekt relaterade till den aktivitet som bedrivits. Utvärderingar eller uppföljningar saknas både i åiterrapporteringen till RPS och i det underlag som polismyndigheterna skickat in till BRÅ.

En mycket stor del av åtgärderna har genomförts i samverkan med olika aktörer. Intressant nog är det i denna del som polismyndigheterna själva uppfattar att åtgärderna till förhållandevis stor del har haft effekt på brottsligheten. Att polisen genomför brottsförebyggande åtgärder i samverkan med olika aktörer stämmer väl överrens med den renodling av polisverksamheten som diskuterats under senare tid (SOU 2002:70). Det bör rimligen ge polisen goda möjligheter att, i samråd med andra aktörer, utforma en integrerad brottspreventiv strategi där åtgärder inom rättsväsendets område samordnas med åtgärder på en rad andra områden. Om samverkan utnyttjas på ett sådant sätt ger det även större förutsättningar för ett effektivt brottsförebyggande arbete på längre sikt. Det är dock viktigt att den samverkan som polisen medverkar i omfattar sådant stöd som som kan motiveras utifrån den särskilda kompetens som polisen besitter.

Budgetåret 1993/94 tilldelades RPS särskilda medel för att satsa på brottsförebyggande polisverksamhet och narkotikabekämpning. Resultatet av de åtgärder som genomfördes sammanställdes i en idékatalog¹³. I likhet med de åtgärder som polismyndigheterna redovisar åren 2002 och 2003 genomfördes en stor del av åtgärderna år 1994 i samverkan med olika aktörer och en hel del bestod av informationskampanjer. Det är dock tydligt att det har skett en markant utveckling i hur polisen betraktar sin roll i det brottsförebyggande arbetet sedan år 1994. Då genomfördes samverkan ofta med skolan och polisen medverkade i undervisningen där de informerade om "rätt och fel". Åtgärderna syftade i många fall till att påverka individers brottsbenägenhet så kallad social brottsprevention. I den redo-

¹³ Rikspolisstyrelsen (1995).

visning av åtgärder som görs åren 2002 och 2003 finns det få spår av sådana åtgärder. Syftet är i de flesta fall att få till stånd situationella åtgärder. Detta ger indikationer på att polisens roll i den brottsförebyggande verksamheten har utvecklats i enlighet med de förslag som gavs i Polisverksamhetsutredningen (SOU 2002:70).

En stor del av de redovisade åtgärderna har följts upp genom kriminalstatistik. När det gäller brottsförebyggande arbete är självklart kriminalstatistik ett relevant uppföljningsverktyg, men det är inte det enda. Ett av de två huvudmålen som polisen har för sitt brottsförebyggande arbete är att tryggheten ska öka. Om brottsligheten minskar kan visserligen detta leda till att tryggheten hos medborgarna ökar men det är inte nödvändigtvis så. Sambandet är komplicerat, otrygghet eller rädsla för brott är kopplat till mer än faktiska brottsnivåer eller faktisk risk för att utsättas för brott. Många av de redovisade åtgärderna har bestått i att polisen har samverkat med olika aktörer. Samverkan med aktörer utanför polisen eller rättsväsendet ger större möjligheter att inkludera de faktorer som påverkar rädsla eller som ligger bakom en del av brottsligheten, men som ligger utanför polisens kärnområde.

Ett sätt att mäta om tryggheten har ökat är att man genomför så kallade trygghetsmätningar eller medborgarmätningar. Sådana har genomförts av många polismyndigheter men har av allt att döma inte i första hand använts för att följa upp eller utvärdera åtgärderna. Den bild som ges är att de snarare har använts för att kartlägga trygghetsituationen. Sedan år 1998 har RPS genomfört geografiska medborgarmätningar på uppdrag av polismyndigheter, lokala brottsförebyggande råd och kommuner. Hittills finns resultat från 198 kommuner, varav flera har genomfört undersökningar kontinuerligt för att se förändringar över tid. RPS har även byggt upp en databas med information som ger möjlighet att göra olika typer av analyser och jämförelser. Att denna typ av mätningar finns tillgängliga inom polisorganisationen bör kunna medföra att polisen i högre grad än tidigare använder sig av undersökningarna i uppföljningen av de åtgärder som genomförs. Denna typ av mätningar kan även komplettera mått på på den anmälda brottsligheten som uppföljningsverktyg.

Det finns andra, av polisen oberoende, indikatorer som kan användas för att beskriva hur missbruket utvecklas. Till exempel finns mönstringsdata som är nedbrytbara till regional nivå, vilka kan säga något om hur missbruket ser ut i ungdomsgruppen. Vill man få en bild av tyngre former av missbruk finns data från den slutna vård som ges i landstingens regi. Ett sätt att skatta förekomsten av narkotika som också används internationellt är prisutvecklingen på gatunivån. En nationell rutin för att på ett systematiskt sätt samla in och analysera sådan information finns i CAN:s regi, det så kallade CRD-systemet.¹⁴

Liknande data finns också för andra områden. Det är exempelvis förmodligen fullt möjligt att följa våldsutvecklingen på lokal/regional nivå gen-

¹⁴ CRD står för CAN:s rapporteringssystem om droger och syftar till att, genom rapportörer i ett antal kommuner, få en snabbare indikation på förändringar i missbrukarsituationen än vad officiell statistik kan ge.

om att studera vårddata rörande skador som kan sättas i samband med yttre våld.

Sammanfattningsvis kan sägas att det troligtvis är många av de åtgärder som genomförts som har fungerat i sin specifika kontext. För att kunna dra lärdom av erfarenheterna krävs dock en mer systematisk dokumentation om såväl kartläggning som genomförande *och* att man även använder sig av fler uppföljningsverktyg än vad man gör i dag.

Referenser

- Bayley, D. (1994). *Police for the Future*. New York: Oxford University Press.
- Belfrage, H., Strand, S. (2003). *Utveckling av ett riskinstrument för polisär bedömning av risk för upprepat partnervåld (SARA:PV). Slutrapport från ett utvecklingsprojekt i Kalmar, Kronoberg och Blekinge län*. Sundsvall: Rättspsykiatriska Regionkliniken. Stencil.
- Brottsförebyggande rådet (1984). *Operation märkning – ett sätt att förebygga inbrott?* Stockholm: BRÅ. Allmänna förlaget.
- Brottsförebyggande rådet (1994). *Nya anmälningsrutiner vid bilbrott – en utvärdering*. BRÅ PM 1994:1. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (1999). *Ungdomar, droger och polisens insatser*. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (2000). *Utvärdering & dokumentation. "Lokalt brottsförebyggande arbete Idéskrift 4 från brottsförebyggande rådet"*. Rapport 2000:5. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (2002). *Rattkrycka – Ett sätt att minska antalet bilstöld*. En utvärdering. Stockholm: BRÅ. Stencil.
- Brottsförebyggande rådet (2003). *Kameraövervakning i brottsförebyggande syfte*. Rapport 2003:11. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Eck, J. E. (2002). Learning from experience in problem-oriented policing and situational prevention: The Positive Functions of Weak Evaluations and the Negative Functions of Strong Ones. I: Tilley, N. (red.) *Crime Prevention Studies, Vol. 14*. N.Y. Criminal Justice Press.
- Eklom, P. (2002). *Illustrative guidelines for describing examples of good practice in crime prevention*. London: Home Office Research. Stencil.
- Justitiedepartementet (2000-2002). *Regleringsbrev för budgetåren 2001-2003 avseende polisväsendet*.
- Knutsson, J. (1995). *Polisen i parken: En studie i konsten att upprätthålla ordning*. PHS rapport 1995:3. Stockholm: PHS.
- Kühlhorn, E. (1976). *Frihetsberövanden och polisen – en utvärdering av lagen om tillfälligt omhändertagande*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Moore, M. K. (1995). Learning while doing: Linking knowledge to policy in the development of community policing and violence prevention in the United States. I: BRÅ-rapport 1995:5. *Propensity and Opportunity*. Stockholm: Fritzes.
- Olander, S. (1999). *Fredat fordon och biltillgrepp. En effektutvärdering*. Stockholm: D-uppsats, kriminologiska institutionen. Stockholms universitet.
- Persson, L. G. W. (1980). *Hidden criminality – theoretical and methodological problems, empirical results*. Department of sociology, university of Stockholm. Stockholm: Gotab.
- Polishögskolan (1996). *En utvärdering av södermalmsmodellen*. PHS Forskningsrapport 1996:2. Solna: PHS.

- Polishögskolan** (1997). *Att förebygga oordning och öka tryggheten i stads kärnan. En utvärdering av Eskilstuna-projektet*. PHS: Stencil.
- Poyner, B.** (1993) *What works in crime prevention: an overview of evaluations*. Crime Prevention Studies vol 1. N.Y. Criminal Justice Press.
- Rikspolisstyrelsen** (1993). *Vanliga spel Vänliga metoder. En utvärdering av polisens arbete under EM i fotboll 1992*. Stockholm: RPS.
- Rikspolisstyrelsen** (1993). *Utvärdering av aktion mot butikstillgrepp*. RPS redovisning 1993:21 POB. Stockholm: RPS.
- Rikspolisstyrelsen** (1995). *Projekt 1994. Idékatalog. Förebyggande verksamhet. Närpolisverksamhet*. Stockholm: gotab.
- Rikspolisstyrelsen** (2001-2003). *Polisväsendets årsredovisning för åren 2001-2003*.
- Sherman, L. W. m.fl.** (1997). *Preventing Crime : What Works, What Doesn't, What's Promising : A report to the Attorney General of the United States*. Washington, DC: Office of Justice Programs, United States Department of Justice.
- Sherman, L. W. m.fl.** (2002). *Evidence-Based Crime Prevention*. London: Routledge.
- SOU 2001:87**. *Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet*. Delbetänkande från Polisverksamhetsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2002:70**. *Polisverksamhet i förändring*. Delbetänkande från Polisverksamhetsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- Winfridsson, Å.** (1999). *Peppar och tårgasspray till våldshotade kvinnor – var det ett lyckat projekt?* Stockholm: D-uppsats, kriminologiska institutionen. Stockholms universitet.

Bilaga

Svenska utvärderingar av polisära åtgärder mot brott

Nedan sammanfattas i kronologisk ordning utvärderingar av polisära åtgärder mot brott som publicerats i Sverige.

FRIHETSBERÖVANDEN OCH POLISEN - EN UTVÄRDERING AV LAGEN OM TILLFÄLLIGT OMHÄNDERTAGANDE

Publikation: Külhorn, E. (1976)

Polisens roll: Använda lagen om tillfälligt omhändertagande (LTO)

Mål med insatsen: Stävja ordningsstörande

Utvärdering med inriktning mot processer: Ja

Utvärdering med inriktning mot effekter: I viss mån

Polisens befogenhet att ta hand om och förvara personer som stör ordningen blev hösten 1973 reglerad i lagen om tillfälligt omhändertagande (LTO). Vid tidpunkten för undersökningen förekom kraftiga ordningsstörningar i stadsdelen Östermalm i Stockholm. Frågan var hur pass väl polisen kunde motverka det uppkomna problemet. Resultatet av utvärderingen visade att en ökad användning av lagen om tillfälligt omhändertagande åtföljdes av en minskning av de ordningsrelaterade brotten.

DIREKTOBSERVATION AV BROTT - EN METODSTUDIE

Publikation: Persson, L.G.W. (1980)

Polisens roll: Synlighet

Mål med insatsen: Studera effekterna av polissynlighet jämte betydelsen av trafikintensitet (vid rött sken för gångtrafikanter).

Utvärdering med inriktning mot processer: Ja

Utvärdering med inriktning mot effekter: Ja

Det är förvisso svårt att avgöra om denna studie egentligen syftar till att undersöka eventuella statistiska metodproblem som kan vara aktuella när det gäller analyser av beteendevetenskapliga data, eller om polisiär synlighet är i fokus. Det ena utesluter dock inte det andra. Upplägget är ett rigoröst experiment där polissynlighetens betydelse för gångtrafikanter beteende vid trafikljusförsedda vägövergångar studerades. Resultaten visar att existensen av denna lagnorm inte har någon avgörande betydelse för beteendet. De viktigaste förklaringarna till om någon stannar eller inte vid rött ljus förefaller vara trafikintensiteten och förekomsten av en synlig polis.

OPERATION MÄRKNING - ETT SÄTT ATT FÖREBYGGA INBROTT?

Publikation: Brottsförebyggande rådet (1984)

Polisens roll: Samverkan

Mål med insatsen: Minska inbrotten.

Utvärdering med inriktning mot processer: Ja

Utvärdering med inriktning mot effekter: Ja

Operation märkning bygger på tanken att man genom att märka stöldbegärliga föremål kan minska risken att dessa stjäls. Programmet visade sig inte ha några brottsförebyggande effekter, vare sig när det gäller inbrott eller tjuvarnas val av stöldgods. Inte heller brottsuppleringen förbättrades. Undersökningen genomfördes endast bland enfamiljshus och kan inte generaliseras till andra boendeformer. Larmanordningar visade sig dock ha brottsförebyggande effekter.

UTVÄRDERING AV AKTION MOT BUTIKSTILLGREPP

Publikation: Rikspolisstyrelsen (1993)

Polisens roll: Agera krafullare mot butiksstölder (minska antalet rapporteftergifter).

Mål med insatsen: Minska antalet butiksstölder.

Utvärdering med inriktning mot processer: Ja

Utvärdering med inriktning mot effekter: Nej

Detta är en utvärdering av en nationell strategi som omfattar både åklagare och polis. Det huvudsakliga syftet med verksamheten var att skärpa attityden mot så kallade butikstillgrepp (stölder och snatterier i butik). Den del som rör polisen gäller framför allt att polisen endast i undantagsfall skulle meddela rapporteftergift och att utredningarna beträffande butikstillgrepp skulle handläggas med förtur.

Utvärderingens slutsats är att aktionen har haft avsedda effekter. Bland annat pekas det på att anmälningsbenägenheten från handelns sida har ökat samtidigt som polisanmälningarna av butiksstölder minskat. Studiens uppläggnings är dock sådan att det är mycket svårt att uttala sig om projektets egentliga effekter. Ett mer processororienterat resultat är att andelen rapporteftergifter och åtalsunderlåtelse minskat medan andelen strafförelägganden ökat.

VÄNLIGA SPEL, VÄNLIGA METODER

Publikation: Rikspolisstyrelsen (1993)

Polisens roll: Att arbeta förebyggande bland annat genom att ha "en positiv och lugn utstrålning".

Mål med insatsen: Att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Utvärdering med inriktning mot processer: Ja

Utvärdering med inriktning mot effekter: Nej

I samband med att fotbolls-EM hölls i Sverige år 1992 gjordes en utvärdering av polisens arbete. Den övergripande polisiära målsättningen formulerades som "Vänliga spel, vanliga metoder". Detta skulle uppnås genom att polisen skulle inta en lugn och positiv attityd och i största möjliga mån arbeta förebyggande. I utvärderingen gjordes i huvudsak observationer av polisens insatser under fotbollsmatcher och vid andra evenemang i anslut-

ning till turneringen. Därutöver analyserades mediernas rapportering när det gäller EM i allmänhet och polisen i synnerhet. Resultatet pekar mot att polisens lyckades bra med insatsen – trots farhågor om vad som kunde inträffa var antalet större ordningsstörningar förhållandevis få. Utvärderingens uppläggning gör dock att det inte går att svara på frågan om det var polisens insatser som ledde till det goda resultatet, eller om det var arrangörerna eller fotbollssupportrarna.

NYA ANMÄLNINGSRUTINER VID BILBROTT – EN UTVÄRDERING

Publikation: Brottsförebyggande rådet (1994)

Polisens roll: Samverka och avdela personal för särskild skadebesiktning.

Mål med insatsen: Minska antalet försäkringsbedrägerier.

Utvärdering med inriktning mot processer: Ja

Utvärdering med inriktning mot effekter: Ja

Genom att införa nya rutiner när det gäller så kallade bilbrott (stöld av, från och ur bil) är det meningen att antalet försäkringsbedrägerier ska minska. Det utgås från att de som drabbats av denna brottstyp ibland ”saltar” de krav man har på försäkringsbolaget, om inte annat för att kompensera för självriskan. Projektet utgår från ett tidigare försök som genomförts vid polismyndigheten i Gävleborgs län och som haft positiva effekter. Den bärande tanken är att det krävs en besiktning på en särskild besiktningsstation för att anmälan ska godkännas. Besiktningen utförs av både polis- och försäkringspersonal.

Utvärderingens resultat visade att det blev brottspreventiva effekter både vad gällde antalet anmälningar (minskning med 5,2 %) och det sammanlagda uppgivna värdet på det som stulits. Det blev även nyttiga sidoeffekter eftersom handläggningen av ärendena snabbades upp.

POLISEN I PARKEN

Publikation: Knutsson, J. (1995)

Polisens roll: Ingripa mot narkotikahandel och ordningsstörningar, med så kallade ”crackdowns”.

Mål med insatsen: Få bort narkotikahandeln och minska ordningsstörningarna.

Utvärdering med inriktning mot processer: Ja

Utvärdering med inriktning mot effekter: Ja, i viss mån

Projektet rör ett ordningsproblem i en park i centrala Stockholm. Problemet bestod av missbruk av alkoholhaltiga drycker och narkotika, främst hasch. Allmänheten och butiksinnehavare i närområdet hade en ganska negativ bild av ordningen i parken och polisens arbete. Efter insatsen, som även kallas för ”crackdown” mot ett visst klientel och mot vissa brott, förbättras situationen i allmänhetens ögon. Narkotikabrottsligheten (den registrerade) minskade i parken, men tecken till överflyttning fanns, det vill säga verksamheten flyttade till en annan plats. Att ordningsstörningarna upphörde tillskrevs dock det faktum att gatulangningsgruppen stört ut droghandeln

medan effekten av ordningspolisens insats föreföll mer tveksam. Det sistnämnda beskrivs som ett resultat av en "poliskultur", där missbruksrelaterade problem inte ses som riktigt polisarbete. Hit hör även fotpatrullering, en metod som kan tänkas vara effektiv i ovanstående scenario. Överhuvudtaget saknades en övergripande strategi och ett problemorienterat arbetssätt hos ordningspolisen enligt undersökningen.

EN UTVÄRDERING AV SÖDERMALMSMODELLEN

Publikation: Polishögskolan (1996)

Polisens roll: Polisen på fältet genomför långtgående förstahandsåtgärder (förhör, spårsäkring etc).

Mål med insatsen: Ökad flexibilitet, kortare handläggningstid, bättre utnyttjande av administrativ personal, samt ökat stöd till brottsoffer.

Utvärdering med inriktning mot processer: Ja

Utvärdering med inriktning mot effekter: Nej

Detta är en utvärdering av så kallade långtgående förstahandsåtgärder, vilket innebär att ordningspolisen inleder och i vissa fall fullföljer brottsutredningar. Sådana åtgärder ligger traditionellt på kriminalpolisen. Vinsterna var flera; dels skulle man öka ansvaret bland polispersonalen på fältet, en ökad effektivitet, minskad handläggningstid, bättre utnyttjande av administrativ personal, snabbare och bättre förhör och mer stöd till brottsoffer.

Rutinen med de långtgående förstahandsåtgärderna bygger på en sund teori men verkligheten avvek ändå trots allt i viss mån från de teoretiska grundantagandena. Den huvudsakliga anledningen till att intentionerna var svåra att leva upp till var den väl inarbetade kulturen inom ordningspolisen där man normalt avslutar alla "fall" under ett arbetspass. Flera positiva effekter uppmättes också. Arbetsbördan vid utredningarna minskade och utredningstiderna för brottsanmälningarna kortades. Någon skillnad vad gäller utredningarnas kvalitet (mätt som påföljd) kunde inte noteras.

ATT FÖREBYGGA OORDNING OCH ÖKA TRYGGHETEN I STADSKÄRNAN (I ESKILSTUNA)

Publikation: Polishögskolan (1997)

Polisens roll: Utöka antalet synliga och uniformerade poliser, sänkt toleransnivå, att få bort ungdomar från centrum och minskad alkoholförtäring.

Mål med insatsen: Minskad brottslighet och ökad trygghet.

Utvärdering med inriktning mot processer: Nej

Utvärdering med inriktning mot effekter: Ja

Utvärderingen syftar till att studera en variant av den så kallade nolltoleransmodellen som bland annat använts i New York. Grundidén i den polisiära strategin var att genom ingripanden mot mindre allvarlig brottslighet skulle även den grövre och allvarligare brottsligheten kunna komma åt. Detta skulle uppnås genom ökad fotpatrullering, sänkt toleransnivå, genom att arbeta mot ungdomsgrupperingar och genom minskad alkoholförtäring och ökad krogkontroll. I utvärderingen framkom emellertid inga

större skillnader innan respektive efter det att åtgärden hade genomförts, vilket tillskrevs det faktum att det var ett lågdosprojekt med begränsad exponeringstid. De skillnader som uppmättes var framför allt i den upplevda tryggheten bland medborgarna. Förändringar i den anmälda brottsligheten var inte entydiga. Attityderna till polisinsatsen förändrades i positiv riktning under projektets gång.

POLISEN SOM DROGINFORMATÖR (VÅGA-PROGRAMMET)

Publikation: Brottsförebyggande rådet (1999)

Polisens roll: Drogförebyggande information i skolan

Mål med insatsen: Minskad droganvändning

Utvärdering med inriktning mot processer: Ja

Utvärdering med inriktning mot effekter: Ja

Med de amerikanska så kallade DARE-programmen som förebild startade svensk polis i början av 1990-talet en drogpreventiv utbildning i grundskolan. Redan tidigare fungerade polisen som droginformatör i skolan men nu skedde detta under mer strukturerade former i det så kallade VÅGA-programmet. Programmet hade ett flertal mål varav ett antal gällde droger på ett eller annat sätt. Det viktigaste målet var givetvis att minska droganvändningen bland eleverna.

Utvärderingen, som har relativt hög grad av vetenskaplig stringens (kvasiexperimentell design), fann inga skillnader mellan VÅGA-gruppen å ena sidan och kontrollgruppen å den andra, vare sig med avseende på droganvändning eller utsatthet för våld, vilket var ett annat mål med utbildningen.

PEPPARSPRAY OCH TÅRGASSPRAY TILL VÅLDSHOTADE KVINNOR - VAR DET ETT LYCKAT PROJEKT?

Publikation: Winfridsson, Å. (1999)

Polisens roll: Utdelning av spray till våldshotade kvinnor.

Mål med insatsen: Ökad trygghet och skydd i gruppen.

Utvärdering med inriktning mot processer: Ja

Utvärdering med inriktning mot effekter: Nej

Under 1993 startades en försöksverksamhet (i fyra län) som innebar att polisen beviljade vapenlicens och delade ut tårgas- eller pepparspray till våldshotade kvinnor. Undersökningen bygger på intervjuer. Kvinnorna upplevde en ökad trygghet. Det var stora skillnader mellan de olika polismyndigheterna/länen i hur man la upp verksamheterna. I två fall förekom att den utdelade sprayen missbrukades.

FREDAT FORDON OCH BILTILLGREPP - EN EFFEKTUTVÄRDERING

Publikation: Olander, S. (1999)

Polisens roll: Förväntas kontrollera märkta fordon nattetid.

Mål med insatsen: Minska antalet bilstölder.

Utvärdering med inriktning mot processer: Ja

Utvärdering med inriktning mot effekter: Ja

Fredat fordon är en variant av Operation märkning. Genom att märka ett fordon ska risken att detta stjäls minska och upptäcktsrisken ska öka om det stjäls. Dekalen, som är självlysande, ska tala om för polisen att fordonet normalt inte ska vara i bruk mellan midnatt och fem på morgonen och de medverkande förväntar sig att polisen stoppar och kontrollerar ett märkt fordon. En försöksverksamhet genomfördes vid polismyndigheten i Stockholm 1998.

Ett urval av försöksgruppen och en matchad kontrollgrupp har jämförts. Jämförelsen visar att försöksgruppen har haft en kraftigare minskning med avseende på biltillgrepp än vad som var fallet i kontrollgruppen. Minskningen sker dock från en redan hög nivå och tillskrivs till den största delen regression, som i sin tur kan bero på att försökspersonerna vidtagit fler åtgärder för att minska sin utsatthet för biltillgrepp. Försöksgruppen drabbades också av en förhöjd risk för stöld från eller ur bil. En synpunkt från polisen är att programmets effektivitet skulle minska om de märkta bilarna skulle bli för många.

RATTKRYCKAN

Publikation: Brottsförebyggande rådet (2002)

Polisens roll: Samverkan

Mål med insatsen: Minska bilstölder.

Utvärdering med inriktning mot processer: Ja

Utvärdering med inriktning mot effekter: Ja i viss mån

Kraftigt rabatterade rattkryckor såldes till ett urval av bilägare vars bilar var av tre särskilt stöldbegärliga märken. Syftet var att minska antalet bilstölder i kommunen. På grund av att det inte gavs tillstånd att närmare studera brottanmälningarna i experimentgrupp och kontrollgrupp gick det inte att uttala sig om åtgärdens egentliga brottsreducerande effekt. När den generella utvecklingen av bilstölder i området studeras förefaller det som om antalet försök har ökat medan de fullbordade bilstölderna minskat. Detta kan vara en effekt av projektet. Det refereras till andra genomförda "rattkrycke-projekt" som visat klart positiva effekter på bilstölder. Mer oklart är om överflyttningseffekter förekommer.

KAMERAÖVERVAKNING I BROTTSFÖREBYGGANDE SYFTE

Publikation: Brottsförebyggande rådet (2003)

Polisens roll: Att övervaka och spela in händelser.

Mål med insatsen: Minska brott, avbryta brott, bevisa brott och öka tryggheten.

Utvärdering med inriktning mot processer: Ja

Utvärdering med inriktning mot effekter: Ja

Kameraövervakning på allmän plats är en typ av situationell brottsförebyggande åtgärd som är förhållandevis ny i Sverige. En nyligen genomförd utvärdering av kameraövervakning visar att positiva effekter kan uppnås – givet vissa förutsättningar. För det första bör sådan övervakning användas på platser där brottsligheten är relativt hög och där utrymmet för en brottsminskning är större. Kameraövervakningen förefaller också att vara effektiv när en viss form av planläggning har föregått brottet. Oplanerat våld där alkohol finns med i bilden är ett exempel där övervakningen inte visat sig ha någon större inverkan.

English summary

In its governmental directive for the year 2003, the National Council for Crime Prevention (BRÅ) was assigned the task, in consultation with the National Police Board (*Rikspolisstyrelsen – RPS*), of producing a review of which police measures had been shown by research or reliable experience to work in Sweden in connection with different types of criminal offence. This task should be viewed in the light of the lively debate witnessed over recent years regarding the question of the crime preventive role of the police and their level of success in relation to the prevention of crime.

In order to answer the question of which police measures research or reliable experience has shown to work in Sweden, two approaches have been employed. Firstly, a compilation has been produced of scientific evaluations of police anti-crime measures. Secondly, a review has been conducted of the police anti-crime measures reported in to the National Police Board in connection with the annual reports for the years 2002 and 2003. The study material covers almost 200 police measures per year.

The National Council chose to employ material that was already available because this provided a way of focusing on the measures that the police authorities themselves view as the *most important*. Further, it would have been difficult to find documentation of measures that the police themselves regard as effective outside this material. In the absence of such documentation, the police's own reports of the most important anti-crime measures are therefore employed in order to illustrate the results of reliable experience.

International research

In part, the background to the task assigned to the National Council is to be found in an American report by Lawrence W. Sherman published in 1997. On the basis of scientific evaluations of police anti-crime measures, the report describes those that work, those that don't work, and those that appear to show promise. The report has had a substantial impact, but has also been the subject of some criticism, both for its failure to include evaluations focusing on the implementation of the measures themselves (the process of transformation involved), and for failing to take the different environments in which the measures were implemented into consideration. The evaluations presented by Sherman are for the most part American and are probably not suited to any form of direct translation to Swedish conditions. Against the background of the fact that Swedish research in this area is too limited to allow for any general conclusions as to what works, the American review nonetheless constitutes a central point of departure.

Few scientific evaluations produced in Sweden

In total, fifteen police measures were identified that have been scientifically evaluated in Sweden. The majority of these evaluations have been published by the National Council for Crime Prevention and cover a period of 30 years. Thus Swedish research on police measures is very limited, and covers a very small part of the work conducted by the police. This material can therefore not be regarded as constituting any form of basis for the formulation of recommendations to the police on how they ought to work more generally. Unlike Sherman's report, evaluations that focus on the implementation of measures have also been included in this review.

A number of the Swedish evaluations confirm findings reported in other countries. Informational campaigns and school programmes aimed at influencing youth behaviour appear, to borrow Sherman's terminology, not to work crime preventively. By contrast, technological and situationally focused crime prevention measures, such as the use of surveillance cameras and steering-wheel locks, do appear to work, or at least to show promise.

One conclusion that may be drawn on the basis of the scientific evaluations conducted in Sweden that were identified in the course of the current review, is that police measures are most commonly situationally oriented, i.e. the objective of these police measures is first and foremost that of affecting the circumstances surrounding the commission of the crime itself. Few measures were found in the course of the review whose focus was directed at restricting individuals' propensity to commit offences, i.e. measures that would fall under the heading social crime prevention.

A second conclusion is that a relatively large number of the evaluations measure effects. In most cases the evaluations have also studied the process involved, but the principal focus has been directed at analysing the effects of the measures themselves.

A further conclusion is that the majority of the evaluations identified have been carried out between 1990 and the present day. This means that such evaluations appear to have become more common over time, which represents a positive development given the need for evaluations of this kind.

Collaborations – one method that works

The material examined by the National Council includes the anti-crime measures reported in to the National Police Board by the country's police authorities, representing a total of almost 400 such measures. Over a quarter of the measures assessed to be among the most important have been focused on theft and criminal damage offences, and approximately fifteen per cent are directed at the prevention of violent crime. Over one-third of the measures have been implemented in collaboration with various other actors. A large proportion of the measures examined have also had the objective of increasing the competency of staff.

The most common result associated with the measures reported by the police authorities is that they have had an effect on crime levels. No results were reported in connection with approximately 20 per cent of the measures examined. Either the police authorities have chosen not to include any results in their presentations, or the measures were still in the process of being implemented and could therefore not be evaluated or followed-up in any other way.

Over a quarter of the measures reported by the police authorities as being the most important during the year 2003 correspond, at least in part, with measures described by Sherman as having shown themselves to have a crime preventive effect. This does *not* mean that the remaining 75 per cent do not work, but rather that a number of measures are probably implemented each year that are not based on either research or reliable experience. One positive trend is that a substantially higher number of the measures reported by the police in 2003 are among those reported to “work” by Sherman, by comparison with the number of such measures reported in 2002.

Among the measures reported in by the police authorities which they themselves judge to have had some form of effect, we find inter alia the use of intensified patrols of areas and locations with high crime levels and special measures focused on habitual criminals. Measures of this kind are also among those that Sherman has judged to be effective.

The police authorities themselves indicate that collaborations constitute a method that works. According to the police’s own view, a relatively large proportion of the measures described as collaborations, often implemented together with external actors, have had an effect on crime. In Sherman’s analysis of evaluation research, local police work that prioritises the participation of the local community is emphasised as showing promise. The opportunities for working on the basis of a citizen’s perspective have grown quite substantially in Sweden, not least with the spread of local crime prevention councils and other similar forms of collaboration between local actors. Collaborations of this kind are often effective in association with a problem oriented working approach, which has not only shown itself to be promising, but has also shown itself to be effective.

In many cases measures are not followed-up

The review of the measures reported in by the police shows that the results are rarely related to any kind of structured follow-up or evaluation. In many cases, positive results are referred to without any concrete evidence of such results having been produced. In those cases where the police authorities present the indicators that suggest that the implemented measures have produced an effect, these indicators are often comprised of statistics relating to reported offences and reports of specific events. This means that crime statistics constitute the most important follow-up tool presented by the police. This is quite natural, since the reduction of crime levels constitutes one of the goals of crime policy. There are other ways of measuring whether crime is on the increase or is decreasing, however, and these could be

employed to a greater extent.

The other goal of crime policy, that of increased levels of security, is included as a measure of results in only a small number of cases, despite the fact that the police conduct a large number of security surveys each year. These surveys do not appear to be employed primarily for the purposes of following-up anti-crime measures, but rather in order to chart levels of security. Very few police authorities emphasise the use of such indicators as a means of measuring whether the methods implemented have been effective.

Learning from experience

The review of Swedish scientific evaluations of police activities shows that such evaluations are few, but that the tendency is towards an increase. Evaluations of this kind, which often require substantial resources in the form of time and money, are most important when measures that have previously been implemented locally within a single police authority are disseminated to other police authorities, or when relatively substantial resources are required in order to continue with the use of a given measure. In the case of locally based or other forms of trial projects, which are then intended for national dissemination, it is of course important not only to document the projects but also to subject them to scientific evaluation.

At the same time, in order to develop knowledge in relation to effective police work, it will continue to be very important to produce clear descriptions of police measures of a more short term character. If our knowledge on effective police measures is to be improved, a better, and more well structured system of documentation and follow-up is required than is in place today. Structured documentation of this kind is necessary in order to show what works and what doesn't work. Only then will we be able to learn from experience and formulate long term strategies. A similar argument was put forward in a report from the Inquiry into the Work of the Police [*Polisverksamhetsutredningen*] (SOU 2001:87):

It is however the view of the Inquiry that the efforts that are made, whether they be purely police based or measures implemented in collaboration with others within the local community, are rarely followed up and evaluated. This stage in the problem oriented work process is essential if the work is to be developed effectively. The development of knowledge as to 'what works, what doesn't work and what seems to show promise' is necessary in order to facilitate the efficient distribution of police resources.

This description of the existence of a need for the documentation of police work is not unique to Sweden. There is a similar discussion in a large number of other countries, including Great Britain amongst others. In order to facilitate both the production of systematic descriptions and the dissemination of knowledge in the form of examples of good practise, Ekblom (2002) identifies five central areas that should be considered in connection with the introduction of crime prevention measures. Each such measure,

argues Ekblom, deserves a description of its own, since this would produce a situation where even less effective measures could contribute to the development of the knowledge base. In many instances a measure does not produce the expected effect as a result of the fact that a single stage in the project process has been unsuccessful. The areas identified by Ekblom as requiring consideration are:

- Collecting information and analysing the problem itself (Intelligence).
- Systematically reviewing possible measures, both measures which fall within the remit of the justice system and those which might be implemented by other actors (Intervention).
- Implementing the measure that appears to be most suitable having adapted it to suit circumstances at the local level (Implementation).
- Actively involving other actors who may be able to impact upon the problem. This element is particularly important for the police who by themselves have very limited opportunities to affect certain aspects of crime (Insertion).
- Evaluating both the processual aspects of the measure and its effects, and disseminating the findings (Impact and process evaluation).

Ekblom argues that in order to be able to disseminate experiences of working with a given measure, it is important that measures are documented in all five areas. He points out that it is just as important to document the process of implementing the measure as it is to document the results, since these results are often to a large degree dependent on the local community. In particular, Ekblom emphasises that a structured description of the work conducted prior to and during the implementation of a given measure may assist in clarifying which mechanisms have been decisive in relation to the results. Descriptions of this kind may also make it possible for other police authorities to select those parts of an implemented measure that work and to adapt them to circumstances existing in their own locality.

In earlier reports, the National Council for Crime Prevention has also emphasised these areas as important ones to document in relation to the follow-up and evaluation of crime prevention work¹⁵. These points were then made with regard to crime prevention work in general, but they are just as applicable to the crime prevention work conducted by the police.

The police themselves would probably benefit greatly from reflecting over, and particularly from documenting, the various aspects of a given measure that they have implemented. This would provide benefits both in relation to the ability to conduct more effective crime prevention work within a given police authority, and also by providing the opportunity for the Swedish police, at the national level, to learn from and use the good practise of others. If the police were to more systematically document and evaluate the measures they implement, it would be possible to build up a special knowledge bank of police anti-crime measures which would then be of great utility for the police authorities.

¹⁵ BRÅ-Report 2000:5. pp. 54ff.