

Dnr: U07:2011

Riksrevisionen
att.: Helena Norman
Nybrogatan 55
114 90 Stockholm

Kopia till:
Justitiedepartementet
att.: Polisenheten
Rikspolisstyrelsen
Brottsförebyggande rådet

Granskning av Riksrevisionsverkets rapport 2010:23, Polisens brottsförebyggande verksamhet – har ambitionerna uppnåtts?

Vid Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet har under januari-februari 2011 givits en kurs i kriminologisk teori, avancerad nivå. Slutexaminationen har bestått i en teoretisk och empirisk granskning av Riksrevisionens rapport 2010:23, *Polisens brottsförebyggande verksamhet – har ambitionerna uppnåtts?*

Uppgiften har bland annat bestått i att försöka svara på frågor om vilken eller vilka teorier som präglar Riksrevisionens föreställning om orsaker till brottslighet, vilken eller vilka teorier om brottslighetens orsaker som polisiärt brottsförebyggande arbete kan respektive inte kan bygga på, vilka variationer i brottsligheten efter grupp, samhälle och historisk period som polisiärt brottsförebyggande arbete kan tänkas påverka, samt vilket kunskapsstöd från Brottsförebyggande rådet som polisen är i behov av för att kunna verka brottsförebyggande.

Resultatet av examensuppgifterna, gruppexaminationerna och diskussionerna har sammanställts i ett kort dokument. Vi ber att få översända denna sammanställning och samtidigt framhäva värdet av Riksrevisionens rapport för möjligheten att ha kunnat genomföra en stimulerande examination.

Stockholm, den 9 mars 2011

Henrik Tham

Kursansvarig, Professor emeritus
Kriminologiska institutionen
Stockholms universitet
10691 Stockholm

Granskning av Riksrevisionens rapport *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnått?* (2010:23)

Utgångspunkten för Riksrevisionens granskning av polisens brottsförebyggande arbete är att stora resurser avsätts för denna verksamhet och att det finns en tydlig förbättringspotential. Syftet med Riksrevisionens granskning är att ta reda på om polisens arbete är planlagt, proaktivt och problemorienterat, samt om det är kunskapsbaserat och om det sker i samverkan med andra. Som grund för arbetet gäller i stor utsträckning det program som regeringen presenterade 1996 i rapporten *Allas vårt ansvar*. För polisens brottsförebyggande arbete lyfter programmet fram betydelsen av att minska antalet tillfällen till brott (situationell strategi), att minska nyrekryteringen till kriminella livsstilar (social strategi) och att minska brottsaktiviteten hos de ständigt återfallande brottslingarna (reparativ strategi).

Enligt Riksrevisionens granskning brister polisens brottsförebyggande arbete i styrning och implementering, i dokumentation och uppföljning, i att en stor del av det brottsförebyggande arbetet inte utförs och i att Brottsförebyggande rådets (Brå) kunskapsstöd till polisen har varit otillräckligt. I förhållande till granskningens resultat ger Riksrevisionen ett antal rekommendationer till regeringen, polisen och Brå.

Riksrevisionen har gjort en intressant genomgång av polisens brottsförebyggande arbete i förhållande till riksdagens och regeringens intentioner. Mot kraven att polisen ska vara problemorienterad, samverka med andra och basera sitt arbete på kunskap finns heller inget att invända. Ett antal utgångspunkter, antaganden och rekommendationer kan dock diskuteras.

Riksrevisionen är eller anser sig vara bunden av de ramar som sätts av regering och riksdag. Det innebär här att Riksrevisionens bedömningsgrund är att granska om polisen arbetar i enlighet med regeringens och riksdagens intentioner. Granskningen begränsas härigenom då förutsättningarna tas för givna. Brottsligheten betraktas som något som existerar fritt från lagstiftningen, och lagar som varit verkningslösa eller som tar oproportionerligt stora resurser i anspråk från polisens sida kan inte tas upp till diskussion. Granskningen kan heller inte ägnas åt kostnaderna för olika typer av brottsförebyggande verksamheter. Den eftersträlvade ökningen av anmälning och uppkläring liksom kontrollen av "de ständigt återfallande brottslingarna" resulterar i kostnader, i vidaste mening, som bör vägas in i kalkylen. Riksrevisionen accepterar också något okritiskt regeringens och riksdagens utgångspunkt att polisen har en nyckelroll i det brottsförebyggande arbetet. Frågan gäller förstås inte om det ska finnas en polis i samhället utan om förändringar i resurser, organisation och inriktning ger

en *påtaglig* effekt på brottsutvecklingen. Detta är en empirisk fråga. Riksrevisionen har dock valt att inte bedöma själva måluppfyllelsen eller om inriktningen på polisens brottsförebyggande arbete enligt forskningen kan förväntas få tydliga effekter.

Riksrevisionens granskning är angelägen bland annat mot bakgrund av ökningen av poliskåren med nära 3 000 tjänster. Denna resursförstärkning ska enligt regeringen leda till ökad synlighet bland poliser, ökad upplärning och minskad brottslighet. Som Riksrevisionen framhåller pekar forskningen inte på att fler poliser i sig leder till ökad synlighet. Samtidigt kan dock fler och synligare poliser på vissa platser och i vissa sammanhang förväntas leda till *ökad* brottslighet genom att fler brott direkt anmäls till patrullerande polis. En ökning av gripanden med efterföljande lagföring kan ses som ett mål i sig, vilket också uttryckts av regeringen. Av detta följer dock inte att brottsligheten också skulle minska, och det är svårt att finna belägg för något sådant i kriminalstatistiken.

Som brottsförebyggande arbete inom polisen lyfter Riksrevisionen fram teorier som utgår från rutinaktivitet, tillfällesstruktur och plats för brottet. Detta förefaller rimligt och det är också inom denna teoritradition som polisforskningen framför allt utspelas. Någon närmare analys görs dock inte av utrymmet för brottsförebyggande arbete från polisens sida med dessa ansatser. Polisen kan fungera som "kapabla väktare" och få begår brott med en polis vid sin sida. Ett tydligt undantag från detta utgörs av våld mot tjänsteman, där risken att gripas och hamna i fängelse är avsevärd men där brottet ändå begås. Detta exempel kan ses som en av flera motinstanser till påståenden om att brott är resultatet av rationella val – något som också visats i kriminologisk forskning. Frågan är också hur många poliser som kan vara på olika ställen vid olika tidpunkter. "En snut i varje knut" är knappast en lösning. Det är också oklart vilka tillfällen till brott som polisen ska förebygga. Dessa tillfällen förefaller sällan omfattas av polisverksamheten utan rör t.ex. stadsplanering, belysning, graffitisanering och placering av bankautomater (Clarke 1992). Aktuell forskning tyder annars på att brottsförebyggande effekter kan uppnås genom att polisen koncentrerar sitt arbete till vissa platser, s. k. *hot spots*, i staden (Weisburd m. fl. 2010; Taylor m. fl. 2010).

Frågan är också vilka typer av brott som potentiellt kan reduceras genom bevakning av *hot spots*. Det brottsförebyggande arbetet som beskrivs förefaller huvudsakligen vara begränsat till traditionell missbruksrelaterad egendoms- och våldsbrottslighet. Många av lagöverträdarna här kommer att vara recidivister. Detta är också en grupp som åtgärderna ska riktas mot enligt Riksrevisionen. Frågan kan då ställas vilka brottsförebyggande åtgärder som polisen kan sätta in för att minska återfallen i en grupp utmärkt av fattigdom, marginalisering och problematiskt bruk av alkohol och narkotika. Själva återfallet, som tilltar med antalet tidigare lagföringar, kan ju ses som bevis på att polisens och rättsväsendets insatser inte varit framgångsrika. Riksrevisionens granskning tar heller inte upp de

teorier som finns och den forskning som utförts om att upphöra med brott (*Theoretical Criminology*). I förhållande till denna forskning hade det också varit möjligt att bedöma i potentialen av polisens möjlighet att komma till rätta med de ”ständigt återfallande brottslingarna”.

Den generella frågan kan ställas om de brottsförebyggande åtgärder som polisen kan sätta in spelar någon större roll för brottslighetens struktur och utveckling. Det går inte att se att förändringar i polisens antal, i organisation och ledning eller i brottsuppleringen kan förklara den historiska utvecklingen av brott i Sverige. En övergripande förklaring till stöldbrottslighetens utveckling är varutillgångens och bilbeståndets utveckling och till våldsbrottsligheten den totala alkoholkonsumtionens utveckling. Polisen har inte och kommer inte att kunna göra något åt någon av dessa faktorer (von Hofer 2008). Det kan förstås hävdas att ”nu kommer det”, att det är först under allra senaste år som polisforskningen utvecklats och vikten av ett kunskaps- och problemorienterat synsätt lyfts fram, och att detta kommer att leda till markanta förändringar i brottslighetens struktur och utveckling. Är det dock troligt? Brottslighetens orsaker tycks också till del vara förborgad i de variationer i brott som finns efter t.ex. kön, ålder, klass, etnicitet och bosättning. I dessa variationer finns rimligen en viktig utgångspunkt för att kunna förklara och därmed också minska brottsligheten. Frågan är då på vilket sätt polisen i sitt arbete kan göra något åt t.ex. den avsevärda skillnaden mellan kvinnor och män i risken att begå allvarligare brott.

Om polisens brottsförebyggande arbete framför allt utförs inom ramen för tillfällesstruktur, rationella val och kontroll av *hot spots*, så är frågan hur framgångsrika dessa teorier är i förhållande till andra. En metaanalys av prediktorer och teorier på makronivå kommer fram till att indikatorer på koncentrerade ogynnsamma förhållanden hör till de starkaste och mest stabila prediktorerna. Teorier om social desorganisation och ekonomisk deprivation har erhållit starkt empiriskt stöd, teorier om anomi, rutinaktivitet och kommunala och statliga välfärdssatsningar har fått moderat stöd medan teorier som bygger på avskräckning, rationella val och delkultur enbart kan uppvisa lågt empiriskt stöd (Pratt & Cullen 2005). En annan metastudie har rangordnat teoriernas förklaringsförmåga på liknande sätt, även om man värderat teorier om rationella val högre och betonat den allmänt sett relativt låga förklarade variansen i kriminologiska teorier (Weisburd & Picquero 2008). Andra bedömare kan tänkas komma fram till delvis andra slutsatser. Polismetoder och forskning utvecklas också. Dessa metastudier pekar dock på att det inte är givet att det är polismetoder som främst kan förväntas ge resultat i form av minskad brottslighet.

Riksrevisionen kritiserar Brå för att tillhandahålla ett otillräckligt kunskapsstöd till polisen i dess brottsförebyggande arbete. Självfallet kan ett sådant arbete från Brå:s sida säkert bli både mer omfattande och mer pedagogiskt. Frågan är dock vilken effekt en sådan förbättring kan få på polisens

brottsförebyggande arbete. Uteblivna resultat kan tänkas ha olika orsaker. Det kan gälla vilken forskning eller utredning som ska bedömas som polisrelevant, vad polisen tar till sig av den producerade kunskapen (vilket påpekas av Riksrevisionen), och om det alls finns eller kan finnas bra kunskap med vars hjälp polisen kan bedriva ett brottsförebyggande arbetet.

Från Brå har en lista tagits fram med över 30 rapporter från åren 2006-2010 som bedöms vara av relevans för polisen. Dessa avser bara i liten omfattning direkta utvärderingar av brottsförebyggande arbete inom polisen i Sverige. Självfallet har dock många andra utredningar betydelse. Brå:s kriminalstatistik och de återkommande publikationerna *Brottsutvecklingen*, *Nationella trygghetsundersökningen* och undersökningar om självdeklarerad brottslighet i 9:e klass liksom rapporter om t.ex. organiserad brottslighet, brottsoffer och prostitution och människohandel har betydelse för polisens arbete. Olika typer av stöd till brottsoffer t.ex. kan ses som brottsförebyggande arbete där polisen kan spela en roll. Dessa publikationer korrigerar också till del bilder av brottsutvecklingen och orsaker till brott som förts fram från polisen.

Brå:s forskning liksom annan kriminologisk forskning om brottsförebyggande åtgärder pekar ofta på nollresultat. Detta kan inte forskarna eller utredarna lastas för. Polisen har också, som Riksrevisionen påpekar, "notoriskt svårt att förhålla sig till nollresultat". Riksrevisionen förhåller sig dock inte riktigt till denna slutsats utan vidhåller att Brå ska leverera användbar kunskap för polisens brottsförebyggande arbete. Brå tvingas s.a.s. att spela på polisens planhalva. Om forskningen visar att utrymmet för polisen att göra något om brottsligheten är starkt begränsat, bör kanske denna insikt vara vägledande snarare än att kräva kunskap som inte kommer att finnas.

Sammanfattningsvis förefaller såväl regering och riksdag som Riksrevisionen ha överdrivna förväntningar på polisens nyckelroll i arbetet att minska brottsligheten. Detta är inget argument mot varför polisen inte bör bli mer kunskaps- och problemorienterad. Forskning pekar också på att detta kan leda till brottsreduktion. Variationerna i brottslighet mellan grupper, mellan länder och över tid påverkas dock i mycket begränsad utsträckning av polisens organisation, ledning, antal eller speciella projekt. I en sammanfattande forskningsbedömning av polisens och rättsväsendets möjligheter att påverka brottsligheten anges: "I bästa fall kan rättsväsendet 'förvalta' brottsproblemet (gärna på ett anständigt sätt), men rättsväsendet kan inte lösa brottsproblemet" (von Hofer 2008, s. xii).

Detta innebär inte att polisen inte har viktiga uppgifter att fylla i samhället. Polisen ska rycka ut och gripa in vid allvarlig, pågående brottslighet, utreda brott, upprätthålla allmän ordning, hjälpa medborgare i olika svåra situationer och bidra till att upprätthålla rättssäkerheten och tilltron till rättsväsendet.

Referenser

Allas vårt ansvar. Ett nationellt brottsförebyggande program. Ds 1996:59. Stockholm: Justitiedepartementet/Fritzes.

Clarke, Ron, 1992. *Situational Crime prevention: Successful Case Studies.* Albany, N.Y.: Harrow & Heston.

von Hofer, Hanns, 2008. *Brott och straff i Sverige. Historisk kriminalstatistik 1750-2005. Diagram, tabeller och kommentarer.* Tredje reviderade upplagan. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

Pratt, Travis och Cullen, Francis, 2005. "Assessing macro-level predictors and theories of crime." I Michael Tonry (red.), *Crime and Justice. A Review of Research*, vol. 32. Chicago: The University of Chicago Press.

Taylor, Bruce; Koper, Christopher och Woods, Daniel, 2010. "A randomized controlled trial of different policing strategies at hot spots of violent crime." *Journal of Experimental Criminology*. Published online: 27 oktober 2010.

Theoretical Criminology, 2009. Special issue: Explorations in theories of desistence, vol. 13:1.

Weisburd, David och Piquero, Alex, 2008. "How well do criminologists explain crime? Statistical modeling in published studies." I Michael Tonry (red.), *Crime and Justice. A Review of Research*, vol. 37. Chicago: The University of Chicago Press.

Weisburd, David; Telep, Cody och Braga, Anthony med medförfattare, 2010. *Platsens betydelse för polisarbete. Empiriskt stöd och policyrekommendationer.* Rapport 2010:11. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.