



Polisers syn på brottsförebyggande arbete

Uppdraget "Satsningen på fler poliser"

Polisers syn på brottsförebyggande arbete

Uppdraget ”Satsningen på fler poliser”

Rapport 2013:21

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.

ISSN 1100-6676
ISBN 978-91-87335-17-4
URN:NBN:SE:BRA-526

© Brottsförebyggande rådet 2013
Författare: Emma Patel
Omslag: Lotta Sjöberg
Produktion: Ordförandet AB
Tryck: åtta.45, Solna 2013

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00, e-post info@bra.se, www.bra.se

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm
Telefon 08-598 191 90, e-post order.fritzes@nj.se

Innehåll

Förord.....	5
Sammanfattning.....	6
Brås bedömning	11
Summary.....	16
Brå's assessment	22
Inledning	27
Definitioner av brottsförebyggande arbete	28
Utvecklingen av brottsförebyggande arbete	29
Syfte	31
Metod	31
De vanligaste insatserna	35
Vad styr polisernas brottsförebyggande arbete?.....	42
De mest effektiva insatserna	45
Polisernas bild av de mest effektiva insatserna	46
Forskningens bild av effektivt brottsförebyggande arbete....	48
Viktiga faktorer i det brottsförebyggande arbetet.....	52
Resurser	53
Status och motivation	55
Kunskaper och problemorienterat arbete	58
Prioriteringar.....	65
Referenser	70
Bilaga 1. Tabeller	72
Bilaga 2. Enkäterna.....	79

Förord

Brå har i uppdrag att utvärdera den satsning på fler poliser som regeringen genomfört. Satsningen innebär att närmare 2 500 nya poliser tillkommit sedan 2006 och att antalet nu är cirka 20 000. Regeringen har i olika sammanhang betonat att satsningen ska bidra till ökad synlighet, mer planlagt brottsförebyggande arbete och högre personupplärning. En första avrapportering gjordes i maj 2013, med rapporten *Satsningen på fler poliser – vad har den lett till?* (2013:12).

Detta är en andra rapport inom ramen för uppdraget och kompletterar den slutrapport som regeringen begärt till den 1 oktober 2014. Studien har gjorts för att få en bild av hur en grupp poliser som arbetar brottsförebyggande uppfattar det brottsförebyggande arbetet, vilka problem de ser som störst i detta arbete, samt vilka förbättringsmöjligheter de identifierar. Den bygger främst på två enkätundersökningar, bland poliser i yttre tjänst och bland närpolischefer. Samtidigt med denna presenteras en rapport, som på motsvarande sätt belyser brottsutredningsprocessen (Brå 2013:20).

Studien har genomförts och skrivits av Emma Patel, utredare på Brå. Jonas Malmkvist har hjälpt till med kodning av materialet. Lektor Rolf Granér och docent Peter Lindström har granskat rapporten vetenskapligt och lämnat värdefulla synpunkter. Rikspolisstyrelsen har sakgranskat rapporten och samråd har skett med Åklagarmyndigheten.

Stockholm i december 2013

Erik Wennerström

Generaldirektör

Stina Holmberg

Enhetschef

Sammanfattning

Mellan 2006 och 2010 fick polisen ett resurstillskott från regeringen som innebar att antalet poliser ökade med ungefär 2 500. Med de ökade resurserna följde förväntningar på bland annat ökad polisiär synlighet och bättre verksamhetsresultat. Mot bakgrund av detta har Brå fått i uppdrag av regeringen att utvärdera satsningen på polisen.

En första rapport om hur de nya poliserna fördelats och hur polisens resultat utvecklats under satsningen publicerades våren 2013 (Brå 2013:12). I rapporten framgår bland annat att polisens brottsförebyggande arbete har blivit mer omfattande och mer strukturerat sedan 2006, men att det finns brister i kvaliteten bland annat när det gäller hur insatser planeras och följs upp.

Föreliggande studie är ett eget initiativ från Brå. Den belyser inte enbart regeringens satsning på polisen, utan är tänkt att ge beslutsfattarna en bild av hur chefer och poliser i yttre tjänst kan uppfatta dagens brottsförebyggande arbete och vilka faktorer som de anser kan hindra respektive främja en positiv utveckling av detta arbete. På så sätt blir den här studien ett komplement till den första rapporten om satsningen på fler poliser – och till andra tidigare studier.

Studien bygger på en större grupp polisers uppfattningar om och synpunkter på det brottsförebyggande arbetet. I två olika enkätundersökningar har nästan 350 närpolischefer och poliser i yttre tjänst¹ bland annat svarat på vilka problem de anser vara störst och vilka förbättringsmöjligheter de ser.

Enkätundersökningen till poliser i yttre tjänst gick ut till tre polismyndigheter, och undersökningen bland närpolischefer var nationell. Dessa två enkätundersökningar utgör ett begränsat underlag och kan inte ge en fullständig bild av polisens brottsförebyggande arbete, detta särskilt som en av enkätundersökningarna

¹ Poliserna i yttre tjänst består främst av poliser som arbetar i ingripandeverksamhet och närpoliser. Ingripandepolis, närpolis och närpolischef är yrkeskategorier som kan benämnas på olika sätt i olika polismyndigheter. Se inledningen till rapporten för mer information kring detta. Det finns också fler grupper än ovannämnda poliser som arbetar med brottsförebyggande arbete inom polisen (se rapportens inledning), men rapporten bygger alltså främst på uppgifter från ingripandepoliser, närpoliser och närpolischefer.

– den om poliser i yttre tjänst – endast undersöker tre myndigheter och har ett högt bortfall. Trots begränsningarna bedömer vi dock att studien – tillsammans med tidigare studier – ger värdefull kunskap om hur de studerade grupperna inom polisen uppfattar det brottsförebyggande arbetet.

När vi definierar brottsförebyggande arbete för rapporten utgår vi från hur poliserna i studien själva tolkar begreppet. Det handlar i första hand om polisiärt arbete vars primära syfte är att förebygga brott, olyckor, skador och otrygghet. När vi i rapporten skriver allmänt om ”poliserna i studien”, ”enligt enkätsvaren” och liknande avses svarmaterialet från båda enkätundersökningarna, alltså de sammanlagda svaren från poliserna i yttre tjänst och närpolischeferna. I bilaga 1 går det att se alla de resultat som nämns i rapporttexten i detalj.

Insatser i trafiken anges vara vanligast

När närpolischeferna och poliserna i yttre tjänst fick svara på vilka brottsförebyggande insatser de anser vara de vanligaste är det fem områden som oftast nämns:

- insatser i trafiken
- insatser riktade mot ungdomar
- insatser i krogmiljö
- insatser för att öka den polisiära synligheten
- insatser i samverkan.

Det insatsområde som störst andel nämner är insatser i trafiken, oftast kontroller av nykterhet eller hastighet. När det gäller insatser riktade mot ungdomar handlar det ofta om besök i skolor – för att informera i klassrum, för att synas eller skapa kontakt.

Insatserna i krogmiljö handlar i de flesta fall om polisiär synlighet i sådana miljöer. Övriga synlighetsinsatser sägs ofta bestå av patrullering på offentliga platser. Även riktade insatser mot så kallade hot spots² nämns relativt ofta. Samverkansinsatserna handlar ofta om ungdomar enligt poliserna i studien, och kommunerna är de aktörer som oftast nämns som samverkansparter.

Det brottsförebyggande arbetet bör – enligt PUM³ – i stor utsträckning vara planlagt i PUM-A.⁴ Enligt enkätsvar och intervjuer med poliser i yttre tjänst är dock en stor del av det dagliga arbetet styrt av enskilda polisens egna erfarenheter och bedömningar – inte av planeringen i PUM-A. Exempel på insatser som poliser

² Hot spots är särskilt brottsutsatta platser. Se avsnittet om forskning i kapitlet ”De mest effektiva insatserna” för mer information.

³ Polisens underrättelsemodell, en arbets- och beslutsmodell som polisens brottsförebyggande arbete ska utgå från. Se avsnittet ”Kunskaper i problemorienterat arbete” för en mer utförlig beskrivning av PUM.

⁴ PUM-A är det verktyg där arbetet enligt PUM dokumenteras. Se avsnittet ”Kunskaper i problemorienterat arbete” för en mer utförlig beskrivning av PUM-A.

utför efter eget huvud är patrullering i bil, spontana trafikkontroller och besök på fritidsgårdar.

Poliserna vill arbeta mer med synlighet och mindre med trafik

På frågan vilka brottsförebyggande insatser poliserna i studien anser vara mest effektiva blir svaret ofta insatser för polisiär synlighet och insatser riktade mot ungdomar. Även kroginsatser, trafikinsatser och samverkan ses som effektivt. Det handlar med andra ord om samma områden som när det gäller de vanligaste insatserna. Enkätsvaren tyder på att poliserna i studien arbetar med de typer av insatser som de även tycker är effektiva.

Ett område som de svarande dock vill arbeta mer med är polisiär synlighet. Synlighetsinsatser – exempelvis patrullering på allmänna platser eller på särskilda hot spots – nämns oftare som effektivt än som vanligt förekommande. På omvänt sätt vill poliserna i studien arbeta mindre med trafikinsatser än de gör i dag.

Flera av de insatser som anges som vanliga och effektiva tycks inte vara särskilt riktade – det gäller till exempel patrullering på allmänna platser för att öka synligheten. Forskning om hur man bör arbeta för att minska brottsligheten visar att riktade och problembaserade insatser är att föredra. Här bör dock framhållas att ökad synlighet har stått i centrum i budgetpropositionen för polisen under flera år.

Resursbrist ses som ett stort problem

I studien har vi försökt identifiera vilka problem och förbättringsmöjligheter poliserna ser i det brottsförebyggande arbetet. Ett av de största problemen anses vara att det saknas tillräckligt med resurser. Åtta av tio poliser i studien tycker inte att deras arbetsplats har tillräckligt med resurser för att kunna bedriva ett bra brottsförebyggande arbete.

Framför allt tycker man att det behövs fler poliser i yttre tjänst – både poliser som arbetar främst ingripande och poliser som arbetar brottsförebyggande. De flesta närpolischefer i studien har uppfattningen att regeringens satsning på fler poliser inte har lett till fler poliser i yttre tjänst – eller gett några större positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet i stort. Enligt Brås första delstudie är det visserligen fler poliser i yttre tjänst till *antalet* i dag än innan 2006. Dock är det inte en större *andel* poliser som arbetar i yttre tjänst⁵ (Brå 2013:12).⁶

⁵ När det gäller ingripandeverksamheten tycks de inte heller vara fler till antalet (Brå 2013:12).

⁶ I avsnittet "Brås bedömning" senare i rapporten sätts den uppfattade resursbristen in i en kontext och vi diskuterar hur den kan ses i förhållande till resurserna i andra verksamheter inom polisen.

Bättre uppföljningar anses kunna höja status

Vid sidan av resurser uppfattas status och motivation vara bland de viktigaste faktorerna i det brottsförebyggande arbetet. Nio av tio poliser i studien tycker att det brottsförebyggande arbetet har låg status i deras myndighet. De verksamheter som anses ha högre status är framför allt utrycknings- och utredningsverksamheterna.⁷

Att det brottsförebyggande arbetet värderas lägre anser de svarande bland annat leder till att detta arbete onödigt ofta prioriteras ned till förmån för andra verksamheter inom polisen.

En av förklaringarna till den låga statusen kan, enligt öppna svar i studien, vara att det brottsförebyggande arbetet blir ”osynligt” inom polisen. Flera av poliserna i yttre tjänst tycker att de saknar en bild av vilka resultat detta arbete ger; de skulle vilja ta del av fler och bättre uppföljningar av det brottsförebyggande arbetets effekter. Detta skulle kunna höja statusen – och även motivationen – för det brottsförebyggande arbetet, anser de.

Det brottsförebyggande arbetet anses ha lägre prioritet

En genomgång som Rikspolisstyrelsen, RPS, har gjort av polisens viktigaste styrdokument visade att dessa dokument inte tydliggjorde hur polisens brottsförebyggande arbete ska prioriteras i relation till andra verksamheter (RPS 2013). Även många närpolischefer i vår undersökning anser att direktiven de får uppifrån är otydliga när det gäller hur det brottsförebyggande arbetet ska prioriteras.

Många poliser i vår studie anser att det brottsförebyggande arbetet ofta prioriteras ner till förmån för andra verksamheter inom polisen. De tycker till exempel att arbetet onödigt ofta avbryts av larm från länskommunikationscentralen, LKC. Denna bild kompliceras dock i den rapport om brottsutredningsprocessen som presenteras tillsammans med föreliggande rapport (Brå 2013:20). I den studien framhåller LKC-operatörer att de i allt högre utsträckning ”fredar” det planlagda brottsförebyggande arbetet. Insatser som inte finns med i planeringen eller som poliserna själva tar initiativ till kan dock ofta avbrytas (Brå 2013:20).

Överlag anses avbrotten försämra kvaliteten på det brottsförebyggande arbetet: sju av tio närpolischefer är av den uppfattningen, och även poliser i yttre tjänst tar upp avbrotten som ett problem. Riksrevisionen har tidigare uppmärksammat detta och menar att man inom polisen bör tydliggöra hur brottsförebyggande arbete ska prioriteras i relation till händelsestyrda uppdrag i den dagliga verksamheten (2010:23).

⁷ Det gäller dock inte allt utredningsarbete. I Brås studie om brottsutredningsprocessen framkommer att även utredning av mångdbrott upplevs ha låg status inom polisen (2013:20).

Närpolischeferna vill arbeta problemorienterat

En annan faktor som ses som viktig i det brottsförebyggande arbetet är ett problemorienterat arbetssätt. Enligt ett sådant arbetar man strukturerat med att kartlägga och analysera brottsligheten, genomföra insatser och följa upp arbetet.

De allra flesta närpolischefer tycker att det är viktigt att arbeta problemorienterat med kartläggning, analys och uppföljning.

Samtidigt finns det en relativt stor grupp – både bland närpolischefer och bland poliser i yttre tjänst – som tycker att polisen inte arbetar tillräckligt problemorienterat i dag. Det man främst vill förbättra är kartläggningar och analyser. Sådana borde göras oftare, och de borde kunna hålla högre kvalitet, anser man. Här kan Kriminalunderrättelsetjänsten, KUT, spela en viktig roll: många närpolischefer menar att de skulle kunna göra sina underlag mer användbara.

Negativ inställning till PUM och PUM-A

Även om de flesta närpolischefer anger att de vill arbeta problemorienterat är många skeptiska till polisens nuvarande arbets- och beslutsmodell PUM – en modell som bygger på grunderna i ett problemorienterat arbetssätt. Det finns även en negativ inställning till PUM-A, det it-verktyg där arbetet enligt PUM dokumenteras. Över 70 procent av närpolischeferna tycker inte att PUM-A förbättrar det brottsförebyggande arbetet. Problemen anses, enligt öppna svar, framför allt vara brist på tid att dokumentera i PUM-A, att PUM-A inte är tillräckligt användarvänligt samt att man har svårt att se nyttan med verktyget då det ändå inte används som det är tänkt. Många närpolischefer anger att det brottsförebyggande arbetet ofta måste dokumenteras ”dubbelt” – i fler än ett system.

Även tidigare studier har pekat på brister när det gäller både PUM och PUM-A. De har inte implementerats tillräckligt väl i alla polismyndigheter och används inte fullt ut. Enligt Brås första rapport om satsningen på fler poliser är det exempelvis bara tio procent av insatserna i PUM-A som uppfyller de dokumentationskrav som finns när det gäller uppföljning (Brå 2013:12).

Nyutbildade poliser anses sakna tillräckligt med kunskaper om brottsförebyggande arbete

Tidigare rapporter har pekat på att det behövs mer utbildning i brottsförebyggande arbete, både på grundutbildningen till polis och i vidareutbildningar (RiR 2010:23, RPS 2012:2). Bland annat tar de upp att det behövs mer utbildning i det problemorienterade arbetssättet.

Även poliserna i vår studie ser ett behov av mer utbildning i brottsförebyggande arbete. Åtta av tio närpolischefer menar till exempel att de nyutbildade poliserna skulle behöva mer kunskaper

om brottsförebyggande arbete från grundutbildningen till polis. Det framgår dock inte av enkätresultaten vilka delar av det brottsförebyggande arbetet som anses behöva förstärkas genom utbildning.

Sex av tio närpolischefer anser också att de nyutbildade poliserna endast i låg utsträckning är intresserade av brottsförebyggande arbete. Detta samtidigt som närpolischeferna ser hög motivation som en av de viktigaste framgångsfaktorerna i det brottsförebyggande arbetet.

Brås bedömning

Enligt poliserna i vår studie är de vanligaste områdena för brottsförebyggande insatser trafik, ungdomar, krogmiljö, synlighet och samverkan. Vi har utgått från forskning om brottsförebyggande arbete för att försöka ge en bild av hur effektiva de insatser som anges som vanligast kan tänkas vara när det gäller att minska brottsligheten. Först vill vi dock påminna om att vår studie bygger på två enkätundersökningar bland några utvalda yrkesgrupper, poliser i yttre tjänst och närpolischefer. Bortfallet i enkätundersökningen bland poliser i yttre tjänst var stort och de öppna svaren om de vanligaste åtgärderna var ibland knapphändiga. Vår undersökning kan därför inte ge någon fullständig bild av de vanligaste insatserna i polisens brottsförebyggande arbete. Detta gäller också övriga resultat i studien – undersökningen är begränsad, och detta bör man ha i åtanke när man läser Brås bedömning. I denna bedömning väcker vi frågor snarare än drar säkra slutsatser om polisens brottsförebyggande arbete.

Det råder brist på forskning som på ett enkelt sätt kan vägleda polisen i deras brottsförebyggande arbete. De rekommendationer som kan ges på grundval av forskningen blir ganska allmänt hållna – utöver arbete mot hot spots handlar det främst om att försöka arbeta riktat och problembaserat.

Samtidigt ger de forskningsresultat som finns anledning att ifrågasätta om vissa av de insatser som poliserna i vår studie ofta nämner är effektiva när det gäller att minska brottsligheten. Det gäller till exempel generella insatser riktade mot unga och allmän patrullering utan tydligt fokus. I stället för sådana generella insatser kan man till exempel genomföra insatser riktade mot identifierade grupper av ungdomar som ligger i riskzonen för kriminalitet och bedriva riktad patrullering utifrån väl analyserade brottsproblem på särskilda hot spots.

Det ska också tilläggas att det är osäkert om de insatser som i dag kategoriseras som brottsförebyggande kommer att ses som sådana i framtiden. Under 2013–2014 pågår ett arbete på RPS där man testar en ny definition och en ny kategorisering av brottsförebyggande arbete (RPS 2013). Den nya kategoriseringen tycks bli betydligt snävare än dagens, och färre verksamheter kommer att

klassas som brottsförebyggande. Denna ändring är positiv. Enligt Brås mening är en snävare definition troligen en förutsättning för ett tydligare och mer strukturerat brottsförebyggande arbete.

Brist på resurser och nedprioritering

Brist på resurser är ett av de största problemen i det brottsförebyggande arbetet, anser poliserna i studien. Den uppfattade resursbristen ska dock sättas i relation till hur poliser i andra verksamheter ser på resurstilldelningen. Även i rapporten om brottsutredningsprocessen – som publiceras tillsammans med föreliggande rapport – anser de svarande att resursbrist är ett av de största problemen (Brå 2013:20). Man upplever bland annat att det finns för lite tid för förstahandsåtgärder och för lite resurser till utredningar av mängdbrott.

När Brå i den första delrapporten om regeringens satsning på polisen (Brå 2013:12) visade att denna satsning inte har lett till fler ingripandepoliser, blev reaktionen från många av de högre cheferna i polismyndigheterna att det trots allt i dag finns fler poliser i yttre tjänst som arbetar brottsförebyggande och att LKC därmed har fler poliser till förfogande när det behövs.⁸ Deras resonemang tycks bygga på att det brottsförebyggande arbetet inom till exempel närpolisen bör avbrytas för uttryckning. Vakthavande befäl besvarar ofta dessa kommentarer med att det är svårt att avbryta planlagt brottsförebyggande arbete eftersom personalen reagerar negativt. Att så är fallet bekräftar också de svarande i yttre tjänst i denna studie.

Enligt Brås mening kan det – om man utgår från den första rapporten, från föreliggande studie samt från parallellstudien om brottsutredningsprocessen (Brå 2013:12, Brå 2013:20) – behövas en tydligare och mer strukturerad analys inom varje polisområde av hur den totala tiden i yttre tjänst ska prioriteras mellan ingripanden och planerade brottsförebyggande insatser.⁹ Detta för att garantera att det finns tillräckliga resurser för ingripande verksamhet. Det kan eventuellt leda till att resurserna för andra uppgifter, som brottsförebyggande arbete, reduceras. Men det kan å andra sidan också bidra till att det brottsförebyggande arbete som beslutas om fredas i större utsträckning – och detta arbete skulle därmed, enligt resultaten i vår studie, kunna få högre kvalitet och mer motiverad personal.

⁸ Detta framkom vid olika föredrag där Brås första rapport om satsningen på fler poliser presenterades (Brå 2013:12).

⁹ I det sammanhanget kan det också finnas skäl att analysera i vilken utsträckning det bör finnas särskilda tjänster för brottsförebyggare.

Fler och bättre uppföljningar kan göra arbetet mer synligt

Många av poliserna i studien menar att det brottsförebyggande arbetet har låg status inom polisen, vilket bland annat leder till att det prioriteras ned.

I dag saknas tydliga direktiv från RPS och från myndighetsledningarna när det gäller hur det brottsförebyggande arbetet ska prioriteras (RPS 2013). Låg status och låg prioritet skulle eventuellt kunna motverkas av tydligare riktlinjer.

Poliser i yttre tjänst menar också att det brottsförebyggande arbetet blir ”osynligt”, eftersom det inte följs upp och de inte får reda på vilka resultat arbetet får. Detta bidrar till låg status och låg motivation, menar de. Ett sätt att åtgärda detta är att göra fler och tydligare uppföljningar av vilka effekter det brottsförebyggandet arbetet har, föreslår poliser i studien.

Utifrån detta och utifrån vad tidigare studier om uppföljningar har visat anser Brå att det skulle behövas mer regelrätta utvärderingar och mer av verksamhetsnära uppföljningar av effekter. Detta även om vi är medvetna om att det kan vara svårt att följa upp effekterna av brottsförebyggande arbete, bland annat eftersom andra faktorer än polisens arbete påverkar brottsligheten.

Något som framstår som särskilt angeläget är att utveckla den delen av PUM/PUM-A som innebär att man preciserar vad man konkret vill uppnå med en insats och sedan följer upp och diskuterar resultaten med dem som arbetat praktiskt med insatsen. Trots vikten av detta är uppföljningar den del av det problemorienterade arbetssättet som realiserar i minst utsträckning inom polisen i dag (Brå 2013:12). En annan viktig del är att den kunskap som utvecklas, både internationellt och lokalt, sprids på ett mer effektivt sätt än i dag.

Poliserna vill arbeta problemorienterat – men är skeptiska till PUM

Tidigare studier har pekat på att polisen inte arbetar problemorienterat i tillräckligt stor utsträckning. Närpolischeferna i vår studie är positiva till att arbeta problemorienterat, och en hel del vill göra det i högre utsträckning.

Samtidigt är många chefer skeptiska till polisens underrättelsemodell, PUM. Det är svårt att utifrån studien ge några entydiga svar på vad detta beror på, men det tycks alltså inte handla om en ovilja att arbeta problemorienterat. Tidigare studier pekar mot att PUM överlag skulle kunna utvecklas och implementeras bättre i polismyndigheterna. Vikten av att arbeta problemorienterat skulle kunna understrykas och processerna vid kartläggningar, analyser och uppföljningar förbättras.

RPS har också inlett ett arbete med att utveckla PUM – man håller på att ta fram en ny så kallad PUM-handbok – som när detta skrivs ligger på is i väntan på olika beslut om den nya polisorganisationen.

Samtidigt som de flesta näropolischefer vill arbeta problemorienterat tycks de i många fall bygga det dagliga brottsförebyggande arbetet på de enskilda polisernas erfarenheter och bedömningar. Utifrån enkätsvaren framstår mycket av polisens brottsförebyggande arbete som egeninitierat och spontant – trots att detta arbete, enligt PUM, bör vara planlagt när inte akuta händelser måste prioriteras (RiR 2010:23, Brå och RPS 2011). Ett egeninitierat, ostrukturerat sätt att arbeta kan tyckas vara motsatsen till ett problemorienterat arbetssätt – där kartläggningar och analyser av brottsligheten ska ligga till grund för arbetet. Ett problemorienterat arbetssätt torde vara mer resurseffektivt om man vill minska brottsligheten.

Brås förslag till polismyndigheterna är därför att se över om tid som läggs på ofokuserat, egeninitierat arbete – kanske framför allt oplanerad patrullering utan tydligt syfte – i stället kan läggas på annan verksamhet. Det skulle kunna vara planlagt brottsförebyggande arbete som bedrivs på ett problemorienterat sätt. Men det skulle också, vilket diskuteras i rapporten om brottsutredningsprocessen, kunna vara att göra fler förstahandsinsatser vid mängdbrott (Brå 2013:20).

PUM-A skulle kunna utvecklas

Dock vore det olyckligt om ett mer planlagt brottsförebyggande arbete skulle resultera i att mer tid måste läggas på administrativa arbetsuppgifter. Redan i dag anses it-verktyget PUM-A vara alltför tidskrävande. En stor andel av cheferna i studien ser överlag negativt på PUM-A, vilket troligen hänger samman med missnöjet med PUM. Även bland poliser i yttre tjänst märks ett missnöje. Detta är inget oväntat – flera tidigare studier har uppmärksammat brister i såväl utformningen som implementeringen och användningen av PUM-A.

Utifrån detta tycks det finnas skäl att se över om det går att utveckla PUM-A parallellt med att man utvecklar PUM. Det handlar då bland annat om att se över processerna för kartläggning, analys och uppföljning. Systemet skulle troligen också kunna bli mer användarvänligt. När utvecklingen är färdig framstår det som viktigt att PUM och PUM-A implementeras ordentligt i polismyndigheterna.

Det kan också vara värt att se över om polisen bör göra samma noggranna dokumentation i PUM-A vid alla typer av insatser. Eventuellt skulle motivationen för och den upplevda nyttan av att dokumentera i PUM-A öka om dokumentationen kunde inskrän-

kas vid vissa mindre omfattande insatser. Det ger utrymme att fokusera på de längre eller mer angelägna insatserna.

Dokumentationssystemen skulle överlag kunna ses över för att se om det går att frigöra resurser för operativt arbete. Detta bland annat utifrån att många närpolischefer uppger att de ofta måste dokumentera det brottsförebyggande arbetet i mer än ett dokumentationssystem.

Det kan finnas skäl att se över polisutbildningen

Många poliser i vår studie upplever att nyutbildade poliser saknar tillräckligt med kunskaper om brottsförebyggande arbete – något som bekräftar vad tidigare studier har pekat på. Det är dock svårt att avgöra om detta beror på grundutbildningen, på aspirant-tjänstgöringen eller på något annat. Det är också svårt att utifrån studien uttala sig mer exakt om i vilka delar av det brottsförebyggande arbetet som det behövs mer utbildning. Detta skulle kunna studeras närmare i framtiden, liksom om grundutbildningen till polis behöver förbättras när det gäller brottsförebyggande arbete. Bland närpolischeferna är det exempelvis så många som åtta av tio som ser en brist på kunskaper om brottsförebyggande arbete hos nyutbildade poliser.

Det är också möjligt att man på grundutbildningen skulle kunna arbeta mer för att de studenter som lämnar utbildningen ska vara motiverade att arbeta brottsförebyggande. I dag anser sex av tio närpolischefer att de nyutbildade poliserna inte är särskilt intresserade av brottsförebyggande arbete. Detta är oroande då motiverade poliser ses som en av de allra viktigaste framgångsfaktorerna i det brottsförebyggande arbetet.

Summary

Assignment

In 2006, new resources were allocated to the police in order to contribute to greater visibility, more planned crime prevention work and higher detection rate. Based on this, the Swedish National Council for Crime Prevention (Brå) has been commissioned by the Government to analyse the police's work. In a first report (Brå 2013:12), we described how the approximately 2,500 new police officers must be seen as a relatively limited investment in practice. Based on the various measurements available, we also described how the extra resources have been distributed among different units and how the result of the work has developed. The report also reveals that the police's crime prevention work has become more extensive and more structured since 2006, but that there are shortcomings in quality, for example in terms of how initiatives are planned and followed up.

This study was initiated by Brå. It not only highlights the Government's investment in the police; it is also intended to provide the decision-makers with a picture of how police officers perceive the current crime prevention work and which factors they feel prevent/promote positive development of this work. It thus becomes a complement to the first report on the investment in more police officers – and to previous studies.

The study is based on the perceptions and opinions of the crime prevention work obtained from a large group of police officers. In two separate surveys, almost 350 local police chiefs and officers on patrol duty,¹⁰ among others, answered the question concerning which problems they feel are the biggest and where they feel there is room for improvement.

The survey for officers on patrol duty was sent out to three police authorities, and the survey for local police chiefs was con-

¹⁰ The officers on patrol duty are primarily emergency response officers in the field and local police officers. There are other groups that work with crime prevention within the police force, but the report is based primarily on information from emergency response officers, local police officers and local police chiefs.

ducted on a national scale. These two surveys constitute a limited foundation for the report and cannot provide a full picture of the police's crime prevention work, especially seeing as one of the surveys – the one for officers on patrol duty – only looks at three authorities and has a high nonresponse rate. Despite these limitations, however, we believe that the study – in combination with previous studies – provides valuable insight into how the studied groups within the police force perceive the crime prevention work.

In tandem with this study, a report is presented concerning the police's investigations of volume crime (Brå 2013:20). The report is based on surveys, participant observations and interviews conducted primarily in four counties.¹¹

Definition of crime prevention work

When defining crime prevention work in the report, we base this on how the police in the study interpret the term themselves. It is primarily a matter of police work with the main goal of preventing crime, accidents, damage/injury and fear of crime. When the study refers to “the police officers in the study” and “according to the survey responses”, it is referring to the response material from both surveys, i.e., the combined responses from police officers on patrol duty and local police chiefs.

Organisation of the police in Sweden

Apart from the National Police Board (RPS), the National Bureau of Investigation and the Swedish National Laboratory of Forensic Science, the Swedish Police consists of 21 police authorities, one for each county. Each police authority is led by a police board of which a County Chief Commissioner and politicians appointed by the Government are members. The police board decides on operational plans, budget, internal organisation and rules of procedure within the authority, whilst the County Chief Commissioner is responsible for the continuous operations and finances. The police authorities govern their own organisational structure, which creates a certain degree of variation. As a rule though, there are units for investigation and prosecution, crime prevention work and service. The size of an authority varies, both geographically and in the number of police officers employed. In Stockholm, for example, there are over 5,500 police officers, compared with Gotland's barely 100-strong force (Brå 2013:20).

¹¹ Stockholm City, Södermanland, Uppsala and Värmland.

Initiatives in traffic are said to be most common

When the local police chiefs and officers on patrol duty were asked to indicate what crime prevention initiatives they feel are most common, there are five areas that came up regularly:

- Initiatives in traffic
- Initiatives for young persons
- Initiatives in alcohol serving environments
- Initiatives to increase police visibility
- Initiatives in collaboration

The area of initiatives mentioned by the largest proportion of respondents is initiatives in traffic; often drink driving or speed checks. In terms of initiatives for young people, these mostly concern visits to schools – to provide information in the classroom, to be seen or to create a contact.

Initiatives in the alcohol serving environment are in most cases a matter of police visibility in such environments. Other initiatives related to visibility consist of patrolling of public places, according to many of the respondents. Targeted initiatives for specially identified “hot spots” are also mentioned quite often. Collaboration initiatives are in many cases directed at young people, according to the officers in the study, and the municipalities are the actors most often named as collaboration partners.

The crime prevention work should – in accordance with the police intelligence model (Swedish abbrev. PUM¹²) – largely be planned in PUM-A.¹³ According to survey responses and interviews with police officers on patrol duty, however, a large part of the daily work is dictated by external events and individual police officers’ own experience and judgment – not by the planning in PUM-A. Examples of initiatives carried out by officers at their discretion are car patrols, spontaneous traffic checks and visits to youth recreation centres.

The police officers wish to work more with visibility and less with traffic

On the question of which crime prevention initiatives the police officers in the study consider to be the most effective, many give initiatives for police visibility and initiatives for young people as their answer. Initiatives in alcohol serving environments, traffic initiatives and collaboration are also seen as effective. In other words, the same areas that come up in the question of which initiatives are most common. The survey responses therefore indicate

¹² The police’s intelligence model: a work and decision-making model that the police’s crime prevention work shall be based on.

¹³ PUM-A is the tool in which work in accordance with PUM is documented.

that the police officers are working with the types of initiatives that they also feel are effective.

One area that the respondents wish to work more with is police visibility. Visibility-related initiatives – such as spontaneous patrolling or patrolling around hot spots – are mentioned more frequently as being effective than commonly occurring. Conversely, the officers in the study would like to work less with traffic initiatives than they do at present.

Several of the initiatives said to be common and effective are not thought to be specially targeted initiatives – spontaneous patrolling of public places in order to increase visibility, for example. Research into work methods for crime reduction shows that targeted and problem-based initiatives are preferable. It should however be noted that increased visibility has been at the centre of the budget proposal for the police for a number of years.

Lack of resources seen as a big problem

In the study, we have attempted to identify the problems and room for improvement the police officers see in the crime prevention work. One of the largest problems is considered to be a lack of resources. Eight out of ten police officers in the study do not feel their workplace has sufficient resources to conduct effective crime prevention work.

Above all, the opinion is that more police officers are needed on patrol duty – both officers working primarily with emergency response and those working with crime prevention. The respondents in the study are of the understanding that the Government's investment in more police officers has not increased the number of officers on patrol duty or had any hugely positive consequences for crime prevention work on the whole. According to Brå's first interim report (Brå 2013:12), there is in fact a greater number of officers on patrol duty today than there was before 2006. The proportion of officers on patrol duty, however, remains the same.¹⁴

In the "Brå's assessment" section later in the report, the perceived lack of resources is put in context and we discuss how it can be viewed in relation to the resources in other police operations.

Better follow-ups could improve status, according to police officers

In addition to the lack of resources, a low status/commitment is considered to be one of the biggest problems in the crime prevention work. Nine out of ten police officers in the study feel that the crime prevention work has a low status in their authority. The ac-

¹⁴ The number of emergency response officers is not considered to have increased either (Brå 2013:12).

tivities considered to have a higher status are primarily emergency response and investigative work.¹⁵

The respondents feel that the fact that the crime prevention work is less valued has the consequence that this work is often unnecessarily accorded a lower priority.

One explanation for the low status, according to the answers to the open question in the study, may be that the crime prevention work becomes “invisible” within the police force. A number of the police officers on patrol duty feel that they do not have an overall picture of the results produced by this work: they would like to receive more and better quality follow-ups of the impact of the crime prevention work. This could increase the status for – as well as the commitment to – crime prevention work.

Crime prevention work felt to be a low priority

A review of the police’s most important policy documents, carried out by the National Police Board (NPB), revealed that these documents do not clarify how the police’s crime prevention work should be prioritised in relation to other operations (RPS 2013). Many local police chiefs in our investigation also feel that the directives they receive from higher up are unclear in terms of how the crime prevention work should be prioritised.

Many police officers in our study feel that the crime prevention work is often lowered in priority in order to give way to other police operations. They feel for example that the work is often unnecessarily interrupted by alerts from the Police Command Centre (Swedish abbrev. LKC¹⁶). However, this picture is complicated in the report on the crime investigation process presented together with this report. In the study, LKC operators say that they take care not to disrupt the planned crime prevention work. Initiatives that are not included in the plan or which are initiated by the police officers themselves are however often interrupted (Brå 2013:20).

In general though, these disruptions are considered to reduce the quality of the crime prevention work: seven of ten local police chiefs share this perception, and police officers on patrol duty also mention disruptions as a problem. The Swedish National Audit Office has previously noted this and believes that there should be greater clarity within the police force of how criminal prevention work should be prioritised in relation to event-driven assignments in daily operations (RiR 2010:23).

¹⁵ This does not, however, apply to all investigative work. In Brå’s study of the criminal investigation process, the investigation of volume crime is also perceived to have a low status within the police force (2013:20).

¹⁶ LKC is the Swedish police’s emergency service centre. Here, decisions are made as to whether or not a police patrol shall be sent to respond to a report. Civilian operators work here around the clock, receiving calls made by the public to SOS Alarm (112).

Local police chiefs want a problem-oriented approach

Another factor considered to be important in the crime prevention work is a problem-oriented approach. This entails working structurally to survey, analyse, implement initiatives and follow up various criminal issues.

The vast majority of local police chiefs feel that it is important to adopt a problem-oriented approach. At the same time, there is a relatively large group – among local police chiefs and officers on patrol duty – that believe the police’s current approach is not sufficiently problem-oriented. Surveys and analyses are what the respondents want to improve the most. It is felt that these should be done more often, and that they should be of a high quality. Here, the Criminal Intelligence and Investigation Department (Swedish abbrev. KUT) could play an important role: many local police chiefs feel that they should be able to make their data more useful.

Negative attitude towards PUM and PUM-A

Though the majority of local police chiefs state that they wish to adopt a problem-oriented approach, many are sceptical of the police’s current work and decision-making model PUM – one which is based on a problem-orientated approach. There is also a negative attitude towards PUM-A, the IT tool in which work that follows PUM is documented. Over 70 per cent of local police chiefs do not feel that PUM-A improves the crime prevention work. From the open answers, the primary issues are considered to be a lack of time for documenting in PUM-A, low user-friendliness of PUM-A, and that it is difficult to see the benefit of the tool as it is in any case not used as intended. Many local police chiefs witness to criminal prevention work often being documented in duplicate; i.e., in more than one system.

Previous studies have also indicated shortcomings concerning both PUM and PUM-A. They have not been sufficiently well implemented in all police authorities and are not used to maximum effect. For example, according to Brå’s first report on the investment in more police officers, only ten per cent of the initiatives in PUM-A fulfil the documentation requirements pertaining to follow-ups (Brå 2013:12).

Newly qualified police officers are thought not to have sufficient knowledge of crime prevention work

Previous reports have indicated a need for more crime prevention work in the syllabus, both in the basic police officer training and in advanced training (RiR 2010:23, RPS 2012:2). Among other things, more training in the problem-based approach is required.

The police officers in our study also see a need for more training in crime prevention work. Eight out of ten local police chiefs feel, for example, that the newly qualified police officers would need more knowledge of crime prevention work during the period from basic training to police officer. The results of the survey do not reveal, however, which parts of the crime prevention work need to be reinforced through education.

Six out of ten local police chiefs also feel that the newly qualified officers are only marginally interested in crime prevention work. At the same time, a high level of commitment is seen as one of the most important success factors in the crime prevention work.

Brå's assessment

According to the police officers in our study, the most common areas for crime prevention initiatives are traffic, young people, alcohol serving environments, visibility and collaboration. We have used research on crime prevention work to attempt to provide a picture of how effective these initiatives are in reducing crime, although we would first like to once more mention that our study is based on two surveys sent out to select professional categories: police officers on patrol duty and local police chiefs. The nonresponse rate in the survey among officers on patrol duty was high, and a number of the open answers concerning the most common measures were very brief. Our investigation therefore does not provide a complete picture of the most common initiatives in the police's crime prevention work. This also applies to other results in the study – the investigation is limited, and this should be taken into account when reading Brå's assessment. In this assessment we bring up questions rather than drawing secure conclusions on the police's crime prevention work.

There is a lack of research which can guide the police in their crime prevention work in a simple manner. The recommendations which can be made based on the research are rather general in nature – apart from work involving hot spots, they primarily involve attempting to adopt a targeted and problem-based approach.

At the same time, the available research findings give cause to question whether some of the initiatives mentioned by many of the officers in our study are effective when it comes to reducing crime. General initiatives targeting young people and general patrolling with no clear focus, for example. Instead of having these general initiatives, there could instead be initiatives that target identified groups of young people that are in the risk zone for criminality and initiatives that involve targeted patrolling based on well-analysed crime issues at specific hot spots.

It should also be added that it is unsure whether the initiatives currently categorised under crime prevention will be seen as such

in the future. During the period 2013–2014, work will be underway at NPB to test a new definition and a new categorisation of crime prevention work (RPS 2013). The new categorisation is considered significantly narrower than that of today, and fewer operations will be classed under crime prevention. This is a positive change. Brå is of the opinion that a narrow definition is likely a prerequisite for clearer and more structured crime prevention work.

Lack of resources and de-prioritisation

A lack of resources is one of the biggest problems in the crime prevention work, according to the police officers in the study. The perceived lack of resources must however be viewed in relation to how police officers in other operations see the resource allocation. Even in the report on the criminal investigation process – published together with this report – the respondents feel that a lack of resources is one of the biggest problems (Brå 2013:20). One perception is that there is too little time for initial investigation measures and too few resources for investigations of volume crime.

When Brå revealed in the first interim report on the Government's investment in the police (Brå 2013:12) that this investment has not resulted in more emergency response officers, the response from many of the senior officers in the police authorities was that despite everything, there are more police officers on patrol working with crime prevention and that LKC thereby has more police officers at the ready when required.¹⁷ Their reasoning seems to be based on the idea that the crime prevention work of for example the local police should be interrupted in the event of an emergency. Inspectors on duty often respond to these comments by saying it is difficult to interrupt planned crime prevention work as the personnel react negatively. This is confirmed by those on patrol duty among the respondents in the study.

Brå is of the opinion – if we work from the first report, from this study, and from the parallel study on the crime investigation process (Brå 2013:12, Brå 2013:20) – that a clearer and more structured analysis within each police area of how the total time in patrol duty should be prioritised between emergency response and planned crime prevention initiatives may be required,¹⁸ in order to guarantee sufficient resources for emergency response work. This can eventually lead to a reduction of the resources for other tasks such as crime prevention work. But on the other hand, this may also lead to fewer disruptions of the planned crime prevention

¹⁷ This came up in a number of talks where Brå's first report on the investment in more police officers was presented (Brå 2013:12).

¹⁸ In this context, there may also be cause to analyse the extent to which special services for crime prevention officers should exist.

work – and this work could thereby retain a higher quality and more motivated personnel.

More follow-ups of higher quality may increase the visibility of the work

Many of the police officers in the study perceive that the crime prevention work has a low status within the police, which among other things leads to de-prioritisation.

At present there is a lack of clear directives from NPB and from authority leadership in terms of how the crime prevention work should be prioritised (RPS 2013). Low status and low priority could be counteracted by clearer guidelines.

Police officers on patrol duty also feel that the crime prevention work is “invisible” as it is not followed up and they do not find out what effect the work has had. This contributes to low status and low commitment, according to them. One way of rectifying this is to perform more and clearer follow-ups of the effects the crime prevention work has, suggest the officers in the study.

Based on this and on what has been revealed by previous studies, Brå believes that more regular evaluations and follow-ups of effects that are more firmly rooted in the operations are required. This is true even if we are aware that it can be difficult to follow up the effects of crime prevention work, partly as there are factors other than the police’s work that affect crime.

Something which stands out as particularly important is to develop the part of PUM/PUM-A that involves defining in concrete terms what one wishes to achieve with an initiative and then follow up and discuss the results with those who have been involved in practical work on the initiative. Despite the importance of this, follow-ups are the least realised part of the problem-orientated approach within the police today (Brå 2013:12). Another important part is that the knowledge being developed both internationally and locally is spread more effectively than it is today.

The police wish to adopt a problem-oriented approach but are sceptical of PUM

Previous studies have indicated that the police’s approach is not sufficiently problem-based. The local police chiefs in our study are in favour of using a problem-based approach, and many wish to do so to a greater extent.

At the same time, many chiefs are sceptical of the police’s intelligence model, PUM. It is difficult to give clear answers to what the cause of this is, but it does not appear to be a matter of unwillingness to use a problem-based approach. Previous studies indicate that PUM could be developed in general and implemented bet-

ter in the police authorities. The importance of adopting a problem-oriented approach could be underlined and the processes for surveys, analyses and follow-ups could be improved.

NPB has also commenced work on developing PUM – and producing a new “PUM handbook” – which at the time of writing is temporarily halted pending various decisions on the new police organisation.

Whilst most local police chiefs wish to use a problem-based approach, in many cases they seem to base the daily crime prevention work on individual officers’ experience and judgment. Based on the survey responses, much of the police’s crime prevention work stands out as self-initiated and unfocused – despite the fact that according to PUM, a lot of this work should be planned (RiR 2010:23, Brå and RPS 2011). A self-initiated, unstructured way of working can be seen as the opposite of a problem-oriented approach in which surveys and analyses of crime form the basis of the work. A problem-oriented approach would likely be a more resource efficient means of reducing crime.

Brå’s proposal to the police authorities is therefore to examine the matter of whether time spent on unfocused, self-initiated work – perhaps unplanned patrolling without a clear purpose above all – can instead be invested in other operations. Planned crime prevention work, for example, which is run with a problem-oriented approach. Conducting more first-hand initiatives in response to volume crime is another example, as discussed in the report on the crime investigation process (Brå 2013:20).

PUM-A could be developed

It would however be unfortunate if better planned crime prevention work resulted in a need to spend more time on administrative tasks. The IT tool PUM-A is already at this stage considered far too time-consuming. A large proportion of the chiefs in the study have a generally negative view of PUM-A, which is likely related to the dissatisfaction with PUM. There is also a dissatisfaction among police officers on patrol duty. This is far from unexpected – a number of previous studies have noted shortcomings in the design, implementation and use of PUM-A.

Based on this and the results of our study, there appears to be cause to review whether or not it is possible to develop PUM-A in parallel with developing PUM. This would include reviewing the processes for surveying, analysing and following up. In addition, the system could likely be more user-friendly. Once development is complete, it seems important that PUM and PUM-A are properly implemented within the police authorities.

It can also be worth reviewing whether the police should make the same careful documentation in PUM-A for all types of initia-

tives. The commitment to and perceived benefit of documenting in PUM-A could possibly improve if the documentation process could be simplified for less extensive initiatives. This allows more room to focus on the more long-term or more important initiatives.

The documentation procedure could be reviewed in general, to see whether it is possible to free up resources for field work. This based on the fact that, among other things, many local police chiefs state that they often need to document the crime prevention work in more than one system.

There may be cause to review police training

Many police officers in our study perceive that newly qualified police officers do not have sufficient knowledge of crime prevention work – something which confirms what previous studies have indicated. It is however difficult to determine whether this is down to the basic police training, police trainee service or something else. It is also difficult based on the study to say more exactly for which parts of the crime prevention work more training is required. This is something that could be studied in more detail in the future, i.e., if the basic training for police officers needs to be improved where crime prevention work is concerned. Among the local police chiefs, for example, as many as eight out of ten perceive a lack of knowledge of crime prevention work among newly qualified officers.

It would also be possible to endeavour to motivate the students during the course of the basic training to work with crime prevention. Today, six of ten local police chiefs do not feel that the newly qualified police officers are especially interested in crime prevention work. This is a cause for concern as motivated police officers are perceived as one of the most important success factors in the crime prevention work.

Inledning

Brå har fått i uppdrag av regeringen att analysera polisens arbete, mot bakgrund av de nya resurser som tillförts organisationen sedan 2006, bland annat för att uppnå bättre resultat. I en första rapport (Brå 2013:12) drog vi slutsatsen att de cirka 2 500 nya poliser som tillkommit i praktiken inte var en så stor resursökning som det först kunde framstå. Rapporten beskrev även hur resurserna fördelades på olika verksamheter och hur resultatet av arbetet utvecklats utifrån olika tillgängliga mått. Studien visade att polisen i många avseenden har förbättrat sina resultat med kortare handläggningstider, mer planlagda brottsförebyggande insatser och ett högt förtroende hos allmänheten. Därtill kommer en positiv utveckling av polisens huvuduppdrag, nämligen att minska brottsligheten och öka tryggheten. Alla tillgängliga källor tyder på en minskande brottslighet i samhället och en allt tryggare befolkning. Även om det är många andra faktorer i samhället som har stor inverkan på brottsutvecklingen och den upplevda tryggheten så måste utvecklingen ändå ses som positiv även för polisens arbete.

Samtidigt finns det brister i polisens brottsförebyggande arbete. Den första rapporten konstaterar visserligen att antalet timmar som har redovisats som brottsförebyggande arbete ökade mellan 2006 och 2012. Genom polisens underrättelsemodell, PUM och det tillhörande IT-verktyget PUM-A har det brottsförebyggande arbetet också blivit mer strukturerat och planerat. Det finns dock brister när det gäller användandet av dessa verktyg, bland annat skulle kartläggningar, analyser och uppföljningar kunna hålla högre kvalitet.

Även i tidigare rapporter, bland annat av Riksrevisionen (RiR), Rikspolisstyrelsen (RPS) och Brå har olika brister i det brottsförebyggande arbetet uppmärksamats (RiR 2010:23, Brå och RPS 2011 med flera). Kritik har bland annat riktats mot att det problemorienterade arbetssättet ännu inte riktigt slagit igenom och att insatserna i alltför liten grad bygger på evidens- eller erfarenhetsbaserade metoder. Riksrevisionen har i en rapport om polisens brottsförebyggande arbete också påtalat att en stor del av det pla-

nerade brottsförebyggandet arbetet inte blir av, bland annat för att uttryckningar ofta kommer emellan (RiR 2010:23).

Syftet med Brås studie är att försöka komplettera den första rapporten och andra tidigare studier genom att fånga synpunkter från ett större antal poliser. Tanken har varit att få deras bild av det brottsförebyggande arbetet och se om denna bild generellt sett stämmer överens med det som framkommit tidigare. Vi ville ta reda på vilka problem man uppfattar som viktigast och se om de poliser som arbetar ute i verksamheterna har erfarenheter och förslag på lösningar som inte fångats upp i tidigare rapporter.

Rapporten handlar alltså framför allt om de problem och förbättringsmöjligheter som poliserna i studien ser i dag och inte om konsekvenserna av regeringens satsning på polisen 2006. Hur satsningen föll ut och hur den har påverkat polisens verksamhet presenterades i Brås första rapport (Brå 2013:12) och kommer att diskuteras ytterligare i en slutrapport 2014. Föreliggande rapport är ett eget initiativ från Brå och presenteras utöver de två rapporter som regeringen har begärt i sitt uppdrag. Vi ville ge regeringen och RPS en grupp polisers bild av det brottsförebyggande arbetet i dag, som ett komplement till den första rapporten och till den slutliga rapport som ska presenteras 2014. Samtidigt med denna studie presenteras en rapport med ett liknande övergripande syfte, men som är inriktad på brottsutredningsprocessen från anmälan till slutredovisning (Brå 2013:20).

Föreliggande studie bygger på två enkätundersökningar, den ena bland poliser i yttre tjänst i tre polismyndigheter och den andra bland närpolischefer i hela landet. Det bör framhållas att två enkätundersökningar knappast kan ge en komplett bild av polisens brottsförebyggande arbete. I undersökningen bland poliser i yttre tjänst finns dessutom ett stort bortfall, vilket ytterligare begränsar möjligheten att dra slutsatser utifrån materialet (se avsnittet ”Metod” för mer information om bortfallet och om hur undersökningen har gått till). Tillsammans med tidigare studier hoppas vi dock kunna bidra med relevanta kunskaper om vad den studerade gruppen poliser har för uppfattningar och åsikter om brottsförebyggande arbete.

Definitioner av brottsförebyggande arbete

Det är inte helt enkelt att ange vad som ska kallas för brottsförebyggande arbete. Rikspolisstyrelsens officiella definition av brottsförebyggande arbete lyder:

Aktiviteter som Polisen genomför i samverkan med andra aktörer eller självständigt i syfte att förhindra eller försvåra genomförandet av brott, brottslig verksamhet eller ordningsstörningar.

Denna definition har tidigare kritiserats¹⁹ för att vara för vid och diffus. Det var dock denna definition som gällde inom polisen vid den tidpunkt då vi genomförde enkätundersökningarna – och det var denna definition som poliserna ombads utgå från när de svarade på enkäterna.

De flesta svarande har en snävare definition

När vi gick igenom enkätsvaren fann vi att de allra flesta svarande har en snävare syn på vad som är brottsförebyggande arbete än Rikspolisstyrelsens definition. Det framkommer när de får ange vilka som är de vanligaste brottsförebyggande insatserna. Eftersom det är de svarandes uppfattningar och åsikter som studeras i denna rapport måste vi utgå från vad de själva uppfattar som brottsförebyggande arbete när vi definierar detta för studien. Det tycks då framför allt röra sig om aktiviteter vars *primära syfte* är att förebygga. Det handlar ofta om att förebygga brott, men kan även vara att förebygga skador, olyckor eller otrygghet. Det är främst fem olika områden för insatser som tas upp som de vanligaste: trafik, ungdomar, krogmiljö, synlighet och samverkan (se kapitlet ”De vanligaste insatserna” för en mer konkret beskrivning av dessa insatsområden).

Brottsförebyggande arbete ses alltså som aktiviteter som utförs före brott har inträffat. De allra flesta poliser i studien verkar inte se utredning, lagföring eller uttryckningar som brottsförebyggande arbete (se avsnittet om de svarandes syn på brottsförebyggande arbete i kapitlet ”De mest effektiva insatserna” för en utförligare diskussion). Dessa verksamheter studeras i den rapport om brottsutredningsprocessen som presenteras tillsammans med föreliggande rapport (Brå 2013:20).

Polisernas syn på brottsförebyggande arbete – så som den nyss beskrivits – fungerar alltså som avgränsning för vad vi ser som brottsförebyggande arbete i föreliggande studie. Denna avgränsning är också, i det mest väsentliga, lik den avgränsning som görs i Riksrevisionens granskning av polisens brottsförebyggande arbete – en rapport som har varit den viktigaste skriftliga källan i arbetet med vår studie (RiR 2010:23).

Utvecklingen av brottsförebyggande arbete

Polisens brottsförebyggande arbete har förändrats på flera sätt de senaste 20 åren. Fram till mitten av 1990-talet var det brottsförebyggande arbetet en isolerad gren inom polisen (Brå och RPS

¹⁹ För att läsa mer om denna kritik se bland annat RiR 2010:23, Brå och RPS 2011 och RPS 2013.

2011). Särskilda brottsförebyggande poliser – som inte var särskilt många till antalet – ägnade sig främst åt att informera och skapa kontakt med ungdomar och allmänhet.

Det som i dag kategoriseras som brottsförebyggande arbete är betydligt mer omfattande. Långt fler poliser arbetar brottsförebyggande, och det utförs fler brottsförebyggande insatser – antingen ”nya” insatser eller insatser som har börjat kategoriseras som brottsförebyggande. Trafikkontroller, polisiär synlighet i krogmiljö, grannsamverkan och insatser riktade mot ungdomar i riskzonen är alla exempel på vad som i dag ofta betraktas som brottsförebyggande arbete inom polisen. Begreppet brottsförebyggande arbete kan därmed sägas vara brett: det omfattar många olika arbetsuppgifter och det är ibland oklart hur det brottsförebyggande arbetet avgränsas mot andra verksamheter inom polisen. Bland andra Riksrevisionen har sett detta som en brist (2010:23). Polisen saknar en tydlig definition och en enhetlig bild av vad brottsförebyggande arbete är, vilket bland annat har gjort att det brottsförebyggande arbetet har varit svårt att följa upp (RiR 2010:23, Brå och RPS 2011). RPS arbetar under 2013–2014 med att testa en ny definition av brottsförebyggande arbete och med att kategorisera vilka verksamheter inom polisen som ska klassas som brottsförebyggande arbete i framtiden (RPS 2013).

Organisering av det brottsförebyggande arbetet

Hur det brottsförebyggande arbetet organiseras varierar mellan olika polismyndigheter. Vissa myndigheter har specialistgrupper som uteslutande arbetar brottsförebyggande, till exempel särskilda ungdomsgrupper. I många polismyndigheter finns det också närpolis eller motsvarande som verkar lokalt och har en brottsförebyggande profil. De kan då kompletteras av en särskild utrycknings- eller ingripandeverksamhet, som främst arbetar med att ”åka på larm”, ta hand om brådskande ärenden. Det är dock inte alla polismyndigheter som har dessa uppdelningar. I vissa mindre myndigheter kan till exempel närpolis vara en slags blandpolis som sköter såväl ingripanden och utredningar som brottsförebyggande arbete.

Många polismyndigheter ser brottsförebyggande arbete som något som ska genomsyra hela deras organisation (RiR 2010:23). Polis i yttre tjänst – exempelvis närpolis och ingripandepolis – arbetar då både med brottsförebyggande arbete och med ingripanden. En patrull med närpolis kan exempelvis vara planlagd att arbeta brottsförebyggande med ungdomsinsatser, men måste avbryta det arbetet för att ingripa vid en akut händelse – de är den patrull som befinner sig närmast händelsen. På omvänt sätt kan en patrull som arbetar i ingripandeverksamheten utföra brottsförebyggande arbete när det inte finns några händelsestyrda uppdrag.

En viktig förändring sedan 1990-talet är att polisens brottsförebyggande arbete i dag ska planeras, dokumenteras och följas upp. Detta ska göras utifrån en särskild modell, Polisens underrättelsemodell, PUM. Teoretiskt bygger modellen på grunderna i ett problemorienterat arbetssätt, där man arbetar systematiskt genom att kartlägga och analysera ett aktuellt brottsproblem, välja insatser utifrån analysen och sedan göra en uppföljning. PUM är samtidigt ett system för ledning och styrning. Det ska säkerställa att de brottsförebyggande åtgärderna sätts in vid rätt tidpunkt, utformas på rätt sätt och med rätt resurs (RPS 2006). Arbetet enligt PUM dokumenteras i it-verktyget PUM-A (Polisens underrättelsemodell – Applikationer).

Syfte

Syftet med rapporten är att få en grupp polisers bild av det brottsförebyggande arbetet och hur det kan förbättras. Med detta som övergripande syfte har vi genomfört två enkätundersökningar – som vände sig till poliser i yttre tjänst respektive närpolischefer – för att försöka besvara följande frågor:

1. Vilka anses vara de vanligaste insatserna i det brottsförebyggande arbetet?
2. Vilka brottsförebyggande insatser ses som de mest effektiva?
3. Vilka faktorer ses som särskilt viktiga för att få till stånd ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete?
4. Vilka uppfattas vara de huvudsakliga problemen och förbättringsmöjligheterna i det brottsförebyggande arbetet?
5. Anses PUM och PUM-A förbättra det brottsförebyggande arbetet?
6. Hur upplevs polisen prioritera mellan brottsförebyggande arbete och andra verksamheter?

Rapporten är disponerad utifrån dessa frågeställningar.

Metod

Studien bygger framför allt på två enkätundersökningar. Den ena vände sig till poliser i yttre tjänst – främst närpoliser och poliser i ingripandeverksamheten – och den andra till närpolischefer. Studien handlar alltså om uppfattningar och åsikter bland poliser i dessa två grupper. Man bör ha i åtanke att även andra grupper kan arbeta brottsförebyggande i polismyndigheterna, till exempel olika ungdomsgrupper eller narkotikagrupper, poliser i inre tjänst och chefer på olika nivåer. De ingår dock inte i studien.

Enkäter till poliser i yttre tjänst i tre myndigheter

Enkäterna till poliser i yttre tjänst skickades ut till tre polismyndigheter: Blekinge, Norrbotten och Västra Götaland. Urvalet av

myndigheter gjordes dels utifrån geografiskt läge, dels utifrån demografiska skillnader. Norrbotten är ett glesbygdsområde, Blekinge är tätbefolkat och Västra Götaland – där det är polisområde Storgöteborg som har studerats – har en storstadsprofil.

Att enkätundersökningen till yttre personal endast berör tre polismyndigheter innebär en begränsning. Polismyndigheterna i Sverige kan skilja sig åt på olika sätt när det gäller organisation och arbetssätt. Därmed är det inte säkert att enkätresultaten skulle se likadana ut för samtliga polismyndigheter i Sverige, och möjligheterna att dra generella slutsatser om poliser i yttre tjänst är begränsade.

I Blekinge och Norrbotten gjordes ett totalurval – alla personer som enligt myndigheternas personallistor arbetade som ingripandepoliser och närpoliser fick en enkät. Dessutom skickades enkäter ut till de personer med specialisttjänster som av myndigheterna bedömdes arbeta brottsförebyggande i yttre tjänst. Det handlar bland annat om hundförare, trafikpoliser och gränspoliser.

I Storgöteborg fanns för många poliser för ett totalurval, så ett stratifierat slumpmässigt urval gjordes. I detta utgick vi från information om andelen ingripandepoliser, närpoliser och poliser med specialisttjänster bland de uttagna respondenterna i Blekinge och Norrbotten – vi ville att andelarna skulle vara så lika som möjligt i alla tre studerade polismyndigheter.

De flesta av poliserna som svarade på enkäten – cirka 70 procent – beskrev sig själva som ingripandepoliser. Ungefär 20 procent arbetar som närpoliser och resten i någon typ av riktad grupp, specialistenhet eller ”övrigt”.

Närpoliserna – eller områdespoliser som de kallas på några håll – i de tre studerade myndigheterna arbetar huvudsakligen brottsförebyggande, men kan även tas i anspråk till uttryckningsverksamhet och ibland till andra verksamheter. Ingripandepoliserna arbetar huvudsakligen händelsestyrt med uttryckningar, men kan även utföra brottsförebyggande arbete. I rapporten nämns, för enkelhetens skull, respondenterna i enkäten som ”närpoliser” och ”ingripandepoliser”, trots att de ibland kallas för något annat – till exempel kan närpoliser kallas ”områdespoliser” – i de polismyndigheter där de arbetar. När samtliga respondenter i enkätundersökningen (exklusive närpolischeferna) nämns som en hel grupp kallar vi dem ”poliser i yttre tjänst”.

Stort bortfall

En begränsning när det gäller möjligheten att dra slutsatser av undersökningen är att det finns ett stort bortfall. Totalt fick vi in 248 av 588 enkäter, vilket ger en total svarsfrekvens på 42 procent.²⁰ Blekinge hade en svarsfrekvens på 59 procent, Norrbotten

²⁰ Se tabell 1 i bilaga 1.

på 41 procent och Storgöteborg på 38 procent. Ett av skälen till att svarsfrekvensen var låg i Norrbotten och Storgöteborg är att myndigheternas personallistor – som urvalen gjordes utifrån – inte gav någon information om vilka poliser som var tjänstlediga eller föräldralediga. Enligt en uppskattning som bygger på e-postmeddelanden om ledighet var minst 10 procent av poliserna i urvalet i Storgöteborg – troligen fler – föräldralediga, tjänstlediga eller hade bytt tjänst.

Ett annat skäl till det relativt stora bortfallet är troligen att det, både i Norrbotten och i Storgöteborg, hade gått ut en eller två enkäter till personalen i yttre tjänst tidigare samma månad som Brås enkät skickades ut. Personalansvariga i myndigheterna uppger att det fanns en ”trötthet” bland personal i yttre tjänst när det gällde att fylla in enkäter – och att detta troligen bidrog till att bortfallet blev stort. I båda dessa fall torde inte bortfallet påverka undersökningens resultat i någon avgörande utsträckning. Det är dock troligt att det även finns andra orsaker till att vissa poliser valde att inte svara på enkäten. Exempelvis kan poliser som hade mindre starka åsikter om brottsförebyggande arbete, var negativt inställda till sådant arbete eller var mindre plikttrogna, oftare ha valt att inte svara på enkäten. Resultaten som följer ska läsas med detta i åtanke – vi kan inte garantera att de svarande är representativa för berörda personalkategorier i de tre myndigheterna och ännu mindre i alla polismyndigheter i Sverige. Vi bedömer dock att svaren, trots det höga bortfallet, ger värdefull information om uppfattningar och åsikter bland främst ingripandepoliser och närpoliser. Att svaren på de flesta enkätfrågor blir mycket likartade när man jämför de tre olika myndigheterna tyder på att de uppfattningar och åsikter som kommer fram i våra resultat delas av många poliser.

Enkätundersökningen bland närpolischefer

Den andra enkätundersökningen gjordes bland närpolischefer. Vi ville att det skulle vara chefer som ansvarar för det brottsförebyggande arbetet inom ett geografiskt område som motsvarar en eller flera kommuner eller stadsdelar. Denna grupp kallas inte för närpolischefer i alla polismyndigheter. Andra vanliga beteckningar är områdeschefer och enhetschefer. Framöver i rapporten benämns dock samtliga respondenter i undersökningen som ”närpolischefer”. Utöver det brottsförebyggande arbetet är många av dem även ansvariga för andra verksamheter, exempelvis ingripandeverksamhet eller utredningsverksamhet.

Ambitionen var att alla närpolischefer i landet skulle få en enkät, och vi kontaktade samtliga polismyndigheter för att få kontaktuppgifter till de närpolischefer som arbetade där. Totalt skickades enkäter ut till 132 närpolischefer. 98 av dem svarade på enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 75 procent.

Redovisningen av enkätresultaten

Här ska också nämnas att vi i studien ofta refererar till enkätundersökningarna tillsammans och då skriver exempelvis ”poliserna”, ”enligt poliserna” eller ”enligt enkätsvaren”. Det handlar då alltså om svaren från både poliser i yttre tjänst och närpolischefer.

I rapporttexten redovisar vi resultaten från enkätundersökningarna i löpande text och försöker undvika att bli alltför detaljerade. Alla enkätresultat som nämns finns dock redovisade i tabeller i bilaga 1. Enkäterna som skickades ut till poliser i yttre tjänst och närpolischefer finns för nedladdning på Brås hemsida. Se bilaga 2 för mer information.

De vanligaste insatserna

Sammanfattning

- De fem vanligaste områdena för brottsförebyggande insatser anges vara insatser i trafiken, insatser riktade mot unga, insatser i krogmiljö, insatser för ökad synlighet och insatser i samverkan.
- Allra vanligast upplevs trafikinsatser vara. Dessa består oftast av nykterhets- eller hastighetskontroller.
- Även insatser riktade mot ungdomar nämns av många. Det handlar framför allt om informationsinsatser och besök i skolor och på fritidsgårdar.
- Det brottsförebyggande arbetet ska i stor utsträckning vara planlagt. Både tidigare studier och polisernas svar i denna studie pekar dock mot att mycket av det brottsförebyggande arbetet uppstår i stunden och utifrån enskilda polisers bedömningar.

Trots att det brottsförebyggande arbetet har kommit alltmer i fokus de senaste åren är det inte helt enkelt att få en fullständig bild av vad polisen i praktiken gör när de arbetar brottsförebyggande. Den dokumentation och de uppföljningar av det brottsförebyggande arbetet som görs i PUM-A – som är polisens huvudsakliga verktyg för uppföljning – tycks ha många brister (RiR 2010:23, Brå och RPS 2011, Brå 2013:12). Långt ifrån alla insatser som genomförs dokumenteras i PUM-A. Av dem som skrivs in i systemet är det många som inte blir av eller som inte följs upp på föreskrivet sätt. Det gör att det inom polisen saknas en övergripande bild av vilket brottsförebyggande arbete som utförs (RiR 2010:23, Brå 2013:12).

För att få en bild – om än en grov sådan – av vad poliserna gör när de arbetar brottsförebyggande ställde vi frågor om detta i våra enkätundersökningar. Poliserna i yttre tjänst och närpolischeferna ombads skriva ner vilka tre brottsförebyggande insatser de be-

dömde var de vanligaste.²¹ Utifrån resultaten framträder fem olika områden för insatser²² som de vanligast förekommande:

- insatser i trafiken
- insatser riktade mot ungdomar
- insatser i krogmiljö
- insatser för att öka den polisiära synligheten
- insatser i samverkan.

Att detta är de vanligaste insatsområdena kommer inte som någon överraskning. Tre av dem – ungdomar, trafik och krog (våld i offentlig miljö) – fanns med som prioriterade områden i polisens planeringsförutsättningar för 2012–2014, de planeringsförutsättningar som gällde när vår undersökning genomfördes (RPS 2011a). Även samverkan och polisiär synlighet har varit prioriterade områden inom polisen de senaste åren.

Det framgår oftast inte av enkätsvaren om de nämnda insatserna är planlagda, egeninitierade eller har uppkommit på annat sätt.

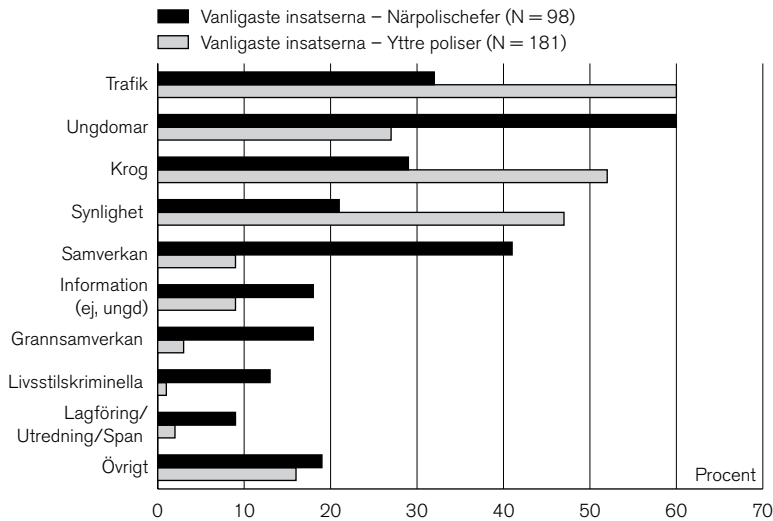
Svaren om de vanligaste insatserna ser relativt olika ut om man jämför närpolischeferna och poliserna i yttre tjänst (se figur 1). Bland poliserna i yttre tjänst är ”insatser i trafiken” det område som flest nämner (60 procent). Bland närpolischeferna är det långt ifrån lika vanligt att nämna trafikinsatser (32 procent). Även insatser för polisiär synlighet tas betydligt oftare upp av poliserna i yttre tjänst än av närpolischeferna. I gengäld nämner närpolischeferna oftare insatser i samverkan och insatser riktade mot ungdomar.

Skillnaderna mellan närpolischefernas svar och svaren från poliserna i yttre tjänst har troligtvis flera förklaringar. En av de vik-

²¹ Poliserna i yttre tjänst ombads i sin enkät att skriva ned de tre brottsförebyggande insatser som de oftast deltar i. De tre insatserna skulle skrivas ned utan inbördes rangordning. Närpolischeferna fick i sin enkät frågan vilka som är de tre vanligaste brottsförebyggande insatserna i deras område. De tre insatserna skulle skrivas ned utan inbördes rangordning.

²² Respondenterna skulle nämna de tre brottsförebyggande insatser som de ansåg vara de tre vanligaste. För varje respondent har högst tre olika svar räknats med i vår analys av svarsmaterialet, även om det i undantagsfall har kunnat tolkas som att respondenter har gett fler svar. Indelningen i olika insatskategorier är pragmatiskt gjord – den utgår från svarsmaterialet och de regelbundenheter som finns i detta. Därför sammanblandas mer renodlade brottsförebyggande metoder – till exempel grannsamverkan – med större insatsområden – till exempel ”insatser riktade mot ungdomar”. Ibland kunde ett svar tolkas som två olika svar eller passa in under flera olika kategorier – exempelvis skulle ett svar om samverkan med krögare kunna sorteras in både under krogtemat och temat om samverkan. Då detta problem uppstod användes två olika principer. För det första: Om något av respondentens två övriga svar hade placerats in i temat ”krog” sorterades det tredje svaret in under temat ”samverkan”, det vill säga under den kategori som inte redan förekommit i respondentens svarsmaterial. Om respondentens tidigare svar varken hade sorterats in under temat ”samverkan” eller temat ”krog” gjordes en tolkning av vilken kategori respondenten själv skulle ha använt – vilket som var det tydligaste syftet med den/de beskrivna insatserna. Om respondenten till exempel nämnde ”samverkan” inom parentes, medan hen betonade att insatsen var en kroginsats, så sorterades insatsen in under ”insatser i krogmiljö”.

Figur 1. Andel i procent av närpolischeferna respektive poliserna i yttre tjänst som har nämnt ett insatsområde som ett av de tre vanligaste områdena för brottsförebyggande insatser.*



* Frågorna som ställdes var vilka närpolischeferna bedömde var de tre vanligaste brottsförebyggande insatserna i deras område (närpolischefernas enkät), samt vilka tre typer av brottsförebyggande insatser poliserna i yttre tjänst oftast deltar i (enkäten till poliser i yttre tjänst). Se även tabell 2 i bilaga 1.

tingaste torde höra samman med att poliserna i yttre tjänst ombads svara på vilka insatser de själva oftast *deltog i*, medan närpolischeferna fick bedöma vilka som var de vanligaste brottsförebyggande insatserna i *deras område*. En klar majoritet (cirka 70 procent) av de svarande poliserna i yttre tjänst arbetar inom ingripandeverksamheten och dessa poliser – om man utgår från de tre studerade polismyndigheterna – arbetar nästan uteslutande med trafikkontroller, kroginsatser och synlighet. Deras svar får stort genomslag i det totala svarsmaterialet från poliser i yttre tjänst.

Närpolischeferna ombads alltså i stället utgå från hur helhetsbilden i deras område ser ut när de skulle beskriva de tre vanligaste insatserna. De ser då ungdomsinsatser och samverkansinsatser som mycket vanliga – insatser som ofta utförs av närpoliserna (åtminstone i de tre studerade polismyndigheterna). Eftersom närpoliserna endast utgör 19 procent av poliserna i yttre tjänst ”drunknar” deras svar i resultatredovisningen. Detta trots att en närpolis ofta arbetar fler timmar i månaden med brottsförebyggande arbete än en ingripandepolis. Enligt vår undersökning arbetar en ingripandepolis i genomsnitt 43 timmar i månaden med brottsförebyggande arbete, medan en närpolis arbetar 70 timmar i månaden med sådant arbete.²³

²³ Se tabell 3 i bilaga 1.

Närpolischefernas svar synliggör närpolisernas och möjligen även olika specialistgruppers brottsförebyggande arbete. Deras respektive svar ska ge en sammanfattande bild av det brottsförebyggande arbetet i ett helt område – och närpolischefernas samlade bild skulle därmed kunna sägas vara mer rättvisande än de yttre polisernas, som främst speglar vad ingripandepoliserna i studien deltar i för arbete.

En alternativ eller kompletterande förklaring till skillnaderna mellan närpolischeferna och de yttre poliserna skulle kunna vara att undersökningen bland närpolischefer är nationell, medan undersökningen bland poliser i yttre tjänst fokuserar på tre polismyndigheter. Vilka som är de vanligaste insatserna i dessa polismyndigheter kan skilja sig från vilka som är de vanligaste i andra polismyndigheter i Sverige. Det är också möjligt att en förklaring kan hänga samman med att många av poliserna i yttre tjänst som fick en enkät inte besvarade den – bortfallet i undersökningen om poliser i yttre tjänst var högt.

Insatser i trafiken

De brottsförebyggande insatserna i trafiken består till allra största delen av trafikkontroller, enligt enkätsvaren. Oftast anger man då att man kontrollerar förarnas nykterhet, men även hastighetskontroller nämns relativt ofta. Några av poliserna tar upp att de kontrollerar användningen av bilbälten och ytterligare några att det utförs riktade kontroller mot exempelvis livsstilskriminella. En mindre grupp skriver att de arbetar med ”synlighet i trafiken”. Vi har alltså räknat in den typen av synlighetsarbete under temat om insatser i trafiken, inte under temat om synlighet.

Få av poliserna specificerar något syfte med trafikkontrollerna. De som nämner ett sådant tar bland annat upp att trafikkontroller ökar säkerheten i trafiken, att de ger färre olyckor i trafiken och/eller att de minskar ratt- och drogfylleri. Några nämner att trafikkontroller är ett bra sätt att hitta exempelvis narkotika eller stöldgods.

Insatser riktade mot ungdomar

Insatserna riktade mot ungdomar anges främst handla om information i skolor, samt om polisiär synlighet och kontaktskapande i skolor och på fritidsgårdar. Många av insatserna som nämns syftar till att förhindra att unga använder alkohol eller narkotika. Exempel på sådana insatser är Kronobergsmodellen,²⁴ samt informa-

²⁴ Kronobergsmodellen är en arbetsmodell som syftar till att minska alkoholen bland ungdomar och i förlängningen även våldsbrott. Polisen stoppar ungdomar som har alkohol på stan, förverkar alkoholen och ringer till ungdomarnas föräldrar. Polisen ska också försöka få information om varifrån alkoholen kommer (Brå 2009:5).

tion i skolorna om alkohol och narkotika. De flesta av insatserna verkar vara riktade mot ungdomar i allmänhet, medan en mindre andel riktas mot specifika individer eller grupper av ungdomar – exempelvis ungdomar i riskzonen för narkotikamissbruk. Exakt i vilken utsträckning åtgärderna är allmänna eller riktade är dock svårt att avgöra, eftersom detta inte alltid går att utläsa av enkätsvaren.

Insatser i krogmiljö

När det gäller insatser i krogmiljö är det framför allt insatser där poliserna är närvarande inne på och utanför krogar som nämns. Ofta handlar det om att finnas på plats nära stängningstid eller strax efter det att krogarna har stängt. Syftet tycks framför allt vara att förebygga våld genom synlighet. Synlighet på krogen har alltså i vår undersökning sorterats in under temat om insatser i krogmiljö – inte under temat om synlighet.

Ytterligare två typer av kroginsatser som nämns – om än inte alls lika ofta – är samverkan med krögare och/eller ordningsvakter, samt insatser som ska förebygga att kroggästerna blir alltför berusade. Till de sistnämnda hör tillsyn av serveringstillstånd, förverkande av alkohol samt utbildning av krogpersonal i *Ansvarsfull alkoholserving*.²⁵

Insatser för att öka synligheten

I temat om ökad synlighet ingår främst två typer av svar: sådana där respondenten uttryckligen skriver att insatsen i fråga har som syfte att öka synligheten samt svar som beskriver något tillvägagångssätt som ofta förknippas med att öka synligheten. Sådana svar är till exempel ”patrullering” eller ”fotpatrullering”.

I svars materialet från poliserna i yttre tjänst skulle den största underkategorin inom temat om synlighet kunna kallas ”allmän synlighet”. Svaren i denna underkategori har gemensamt att de är mycket kortfattade – det går inte att utläsa på vilka platser eller för vilken målgrupp man vill åstadkomma polisiär synlighet. Exempel på sådana svar är ”öka synligheten”, ”synlighet genom bilpatrullering” eller ”fotpatrullering”.

En annan stor svarsgrupp inom temat synlighet specificerar att de arbetar för synlighet på offentliga platser eller platser där man vet att det samlas mycket folk. Det handlar till exempel om torg, köpcentrum eller stadskärnor. En tredje relativt stor grupp nämner också att synlighetsarbetet utförs på särskilt brottsutsatta platser

²⁵ Syftet med *Ansvarsfull alkoholserving* är att minska berusningen i krogmiljö och därmed förebygga våld. Arbetsmetoden har flera delar, bland annat utbildning av krogpersonal, krog tillsyn och samverkan mellan olika myndigheter och restaurangbranschen.

eller hot spots, exempelvis villaområden som har varit utsatta för inbrott.

Det vanligaste sättet att arbeta för ökad synlighet tycks vara genom fotpatrullering. Många respondenter skriver specifikt att de fotpatrullerar medan bara några få nämner att de patrullerar i bil. Allt detta alltså enligt poliserna i yttre tjänst.

Bland närpolischeferna är polisiär synlighet inte ett lika stort tema. Deras svar fördelar sig dock på ungefär samma sätt som yttre polisens – det handlar om allmän synlighet, synlighet på offentliga platser och synlighet på särskilt brottsutsatta platser.

Enligt svaren förefaller det finnas två huvudsyften med synlighetsinsatserna. Det första är att öka tryggheten, det andra att förhindra att brott sker genom att polis finns närvarande. Några respondenter nämner också att de medvetet arbetar kontaktskapande i samband med synlighetsinsatser – att de till exempel tar kontakt med olika grupper med ungdomar som syns på stan.

Insatser i samverkan

En relativt stor andel av närpolischeferna, 41 procent, nämner samverkan som ett av de vanligaste områdena för insatser. Kommunerna anges vara de klart vanligaste aktörerna för polisen att samverka med. Allra oftast handlar dessa samarbeten om ungdomar, till exempel SSP-samverkan (skola, socialtjänst och polis).

Detta bekräftar bilden som framkom i Brås rapport från 2013 om samverkan mellan polis och kommun, där ungdomar var det klart vanligaste området att samverka kring (Brå 2013:5). Överlag kan man se att de områden som polis och kommun oftast samverkade kring enligt rapporten – ungdomar, trygghet/synlighet, alkohol och trafik – i stort stämmer överens med de vanligaste områdena för brottsförebyggande insatser enligt poliserna i föreliggande studie.

Förutom kommunerna nämner närpolischeferna att man samverkar med bland annat fastighetsägare, kriminalvården och räddningstjänsten.

Bland poliserna i yttre tjänst är det, som nämnts ovan, en betydligt mindre andel som tar upp samverkan som ett av de vanligaste områdena för insatser. De gånger samverkan nämns är det dock ofta, liksom när det gäller närpolischeferna, samverkan med kommunerna som avses.

Övriga insatser

Enligt svaren i närpolischefernas enkät är grannsamverkan och informationsinsatser relativt vanligt förekommande i det brottsförebyggande arbetet. Nästan var femte närpolischef nämner dessa insatser som en av de tre vanligaste. I grannsamverkan engageras

de boende i ett område att hålla extra uppsikt över bostadsområdet, bland annat för att motverka bostadsinbrott.

Inbrott nämns också ofta när det gäller informationsinsatser – polisen informerar exempelvis allmänheten om åtgärder som kan vidtas för att minska risken för inbrott. Även information till föräldrar tas upp av flera som en vanlig informationsinsats.²⁶

Två mindre teman i diagrammet ovan är insatser mot livsstilskriminella och temat vi har kallat lagföring/utredning/span. När det gäller insatserna mot livsstilskriminella skriver respondenterna oftast bara ”insatser mot livsstilskriminella” eller liknande – det går inte att utifrån enkätsvaren säga något närmare om dessa insatserns syfte eller utförande.

Under temat lagföring/utredning/span ingår svar som ”bra utredningar = fällande domar” och ”lagföring som visar att brott ej lönar sig”. Detta tema är alltså inte särskilt vanligt förekommande – nio procent av närpolischeferna nämner lagföring, utredning eller spaning som en vanlig brottsförebyggande insats. Bland poliserna i yttre tjänst nämns det mer sällan.

Svaren ger en bild av vad poliserna i studien uppfattar som brottsförebyggande arbete

Som framkommer i stycket ovan tycks inte insatser inom utredning och lagföring i särskilt stor utsträckning betraktas som brottsförebyggande bland poliserna i vår undersökning.

Det har i tidigare rapporter annars kommit fram att det inom polisen finns en syn – hos vissa poliser – som går ut på att i princip allt polisarbete är brottsförebyggande arbete (RiR 2010:23, Brå och RPS 2011). Att ingripa, utreda och lagföra ses som brottsförebyggande då dessa aktiviteter kan ge *effekten* att brott förhindras, exempelvis när ett brott utreds och en gärningsperson döms och hindras från att begå fler brott. När det gäller de flesta av de beskrivna insatserna i föreliggande studie utgår respondenterna dock från *syftet* – inte *effekten* – med insatsen: att detta syfte ska vara att förebygga. Man kan säga att det brottsförebyggande arbetet ses som sådant polisarbete som utförs *före* brott begås.

I en rapport från Brå och RPS 2011 lämnades ett förslag på ny definition av brottsförebyggande arbete, en definition där det *primära syftet* med en insats ska ligga till grund för om den betraktas som brottsförebyggande arbete eller inte.²⁷ Det pågår också under 2013–2014 ett arbete på RPS där man utreder vad som i

²⁶ Informationsinsatser som vänder sig till ungdomar har sorterats in under temat ”insatser riktade mot ungdomar”. Information i samband med grannsamverkan har sorterats in under ”grannsamverkan”. I övrigt är alla insatser där polisen arbetar med att informera insorterade under temat information.

²⁷ Definitionen lyder: ”Polisens brottsförebyggande arbete är sådana aktiviteter som polisen genomför eller aktivt deltar i med det primära syftet att förhindra att brott begås.”

framtiden ska kategoriseras som brottsförebyggande arbete. I en första delrapport skiljer utredarna bland annat ut trygghetsskapande arbete och skadeförebyggande arbete – detta ska inte längre ses som brottsförebyggande arbete då det primära syftet inte är att förebygga brott utan att förebygga skador respektive att skapa trygghet (RPS 2013). Brottsförebyggande arbete ska ha det primära syftet att ”förhindra att brott begås” enligt kategoriseringen. Exempel på sådant arbete är intensifierad övervakning, riktad information, tillsynsarbete, underrättelsearbete där man exempelvis kartlägger och analyserar brottsproblem, personsäkerhetsarbete och tillståndshantering. Det innebär att många av de vanligaste brottsförebyggande insatserna enligt poliserna i vår studie – exempelvis trafikkontroller och synlighetsinsatser för att skapa trygghet – inte längre kategoriseras som brottsförebyggande arbete. Trafikkontroller ses som skadeförebyggande enligt förslaget.

Vad styr polisernas brottsförebyggande arbete?

Som komplement till innehållet i det brottsförebyggande arbetet – vilka som anses vara de vanligaste insatserna – ville vi veta hur det brottsförebyggande arbetet uppkommer och vad som styr det brottsförebyggande arbetet en vanlig dag. Enligt PUM ska all yttre polisverksamhet vara planlagd. Den planlagda verksamheten ska endast avbrytas vid akuta händelser som kräver polisens ingripande (RiR 2010:23, Brå och RPS 2011). Planeringen ska bland annat utgå från underrättelser och dokumenteras i PUM-A.

Detta ideal stämmer dåligt överens med verkligheten, enligt rapporten från Riksrevisionen från 2010 (2010:23). Ofta var det andra faktorer än planeringen i PUM-A som styrde innehållet i det dagliga brottsförebyggande arbetet. Oförutsedda händelser och polisernas egna intressen och val påverkade det brottsförebyggande arbetets innehåll i större utsträckning än planeringen i PUM-A.

Poliserna i vår undersökning ger en liknande bild. Mycket av det brottsförebyggande arbetet tycks vara kortsiktigt och styrt av yttre händelser. När närpolischeferna i vår undersökning tillfrågades vad som styr innehållet i det dagliga brottsförebyggande arbetet blir det vanligaste svaret ”händelser som uppkommer ute på fältet under den aktuella dagen” (se tabell 1).²⁸ Det anges också vara vanligt att uppgifter från kriminalunderrättelsetjänsten styr arbetet – men det handlar då om kortsiktig dagsinformation.

En annan viktig faktor för innehållet i det brottsförebyggande arbetet är enligt enkätsvaren polisernas individuella bedömningar. Sju av tio närpolischefer tycker att enskilda polisers erfarenheter/lokalkännedom i hög utsträckning styr det brottsförebyggande ar-

²⁸ Denna fråga fanns inte med i enkäten till poliserna i yttre tjänst.

betet. En lika stor andel anser att yttre befäls erfarenheter/lokalkännedom styr.

Tabell 1. I vilken utsträckning följande faktorer styr det brottsförebyggande arbetet en vanlig dag i närpolischefernas område.* Andel som har svarat "styr i ganska hög utsträckning" eller "styr i mycket hög utsträckning", i procent.

	Styr i hög utsträckning
Händelser som uppkommer ute på fältet under den aktuella dagen (N = 98)	77
De yttre befälens erfarenheter/lokalkännedom – de arbetar med BF utifrån var de själva ser behov (N = 97)	70
De enskilda polisernas erfarenheter/lokalkännedom – de arbetar med BF utifrån var de själva ser behov (N = 98)	70
Uppgifter om läget den aktuella dagen från KUT eller liknande (N = 97)	68
Planeringen i PUM-A (N = 98)	58

* Intill varje påstående ovan kunde man i enkäten fylla i ett av fyra olika svarsalternativ: styr i mycket låg utsträckning, styr i ganska låg utsträckning, styr i ganska hög utsträckning, styr i mycket hög utsträckning.

Bilden av att poliser i yttre tjänst ofta arbetar egeninitierat bekräftas i den rapport från Brå om brottsutredningsprocessen som presenteras samtidigt som föreliggande rapport (Brå 2013:20). Där ingår en observations- och intervjustudie med polispatruller som har som främsta uppgift att arbeta med uttryckningar. De berättar att de ofta arbetar brottsförebyggande på eget initiativ under de uppehåll som uppstår mellan olika uttryckningar.²⁹ Ofta handlar det om synlighetsinsatser, vilka många gånger består i att patrullerna åker runt i polisbilen på platser som de enligt egna erfarenheter vet är brottsutsatta på olika sätt. Det kan också handla om att åka och prata med personal eller ungdomar på olika ungdomsgårdar. Även spontana trafikkontroller är vanliga.

De yttre poliserna framhåller i intervjuerna att det är bra att enskilda poliser kan styra sitt arbete efter de behov som de identifierar. Men de uppfattar också fördelar med att arbeta mer planlagt brottsförebyggande – detta kan särskilt vara bra för nya poliser. Planeringen vägleder de nyutbildade i hur de ska arbeta och blir ett stöd när man inte är helt säker på hur man ska arbeta brottsförebyggande på ett effektivt sätt.

I dag består personalen som arbetar i yttre tjänst i polismyndigheterna ofta av unga, nyutbildade poliser. Mer erfarna poliser har i stor utsträckning gått vidare till andra positioner inom polisen (Brå 2013:12). Flera av poliserna i intervjustudien menar att det

²⁹ Detta gällde i de tre polismyndigheterna i Värmland, Uppsala och Södermanland. Studien genomfördes i fyra polismyndigheter. I den fjärde polismyndigheten i Stockholm – eller mer specifikt polismästardistrikt City i Stockholm – arbetade den ingripande personalen i princip uteslutande med uttryckningar.

egeninitierade brottsförebyggande arbetet riskerar att få liten eller ingen effekt då de nyutbildade dels saknar erfarna kollegor som kan vägleda dem, dels saknar tillräckligt med kunskaper om vilka brottsförebyggande insatser som är effektiva.

En hel del brottsförebyggande arbete anges vara planlagt

Samtidigt som mycket av det brottsförebyggande arbetet tycks vara egeninitierat – enligt svarmaterialet – anger närpolischeferna i undersökningen att en hel del av det brottsförebyggande arbetet är planerat och utgår från PUM-A. Nästan sex av tio närpolischefer menar att planeringen i PUM-A styr det dagliga brottsförebyggande arbetet i hög utsträckning. Och poliserna i yttre tjänst i vår undersökning uppger att de ungefär lika ofta arbetar egeninitierat som planlagt eller beordrat.³⁰ Exempel på planlagda insatser är trafikveckor där polisen i ett område eller en myndighet utför nykterhetskontroller under en begränsad tid. Ett annat exempel är en planerad ungdomsinsats i ett socialt utsatt område som pågår under ett halvår.

Den sammantagna bilden utifrån enkätsvaren blir att det brottsförebyggande arbetet ofta är planerat, men att det kanske ännu oftare är något som uppkommer när individuella poliser gör egna bedömningar av olika händelser och insatser.

³⁰ Se tabell 4 i bilaga 1.

De mest effektiva insatserna

Sammanfattning

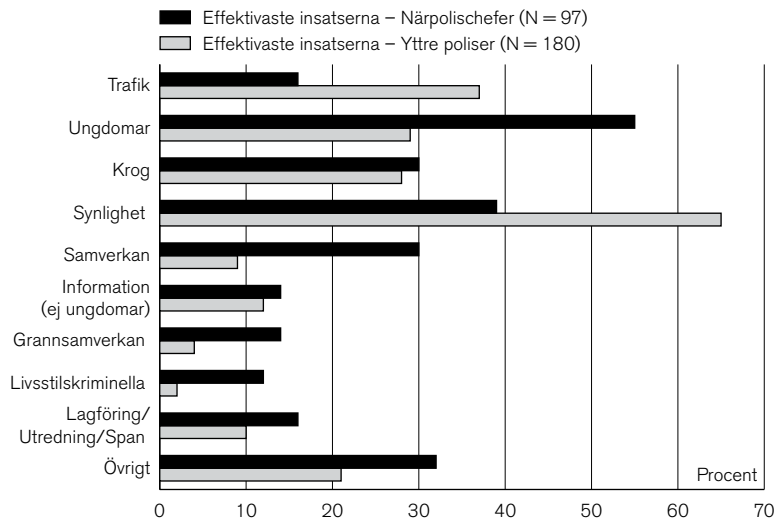
- De vanligaste insatserna uppfattas ofta också som de mest effektiva.
- Mest effektiva anses insatser riktade mot ungdomar och insatser för ökad synlighet vara.
- Poliserna i studien tycks vilja arbeta mindre med trafikinsatser och mer med synlighetsarbete – om man ser till vad de tycker är effektivt.
- Enligt forskning på området finns det få brottsförebyggande insatser som har utvärderats med tydliga positiva effekter.
- Bäst förutsättningar att nå positiva resultat har man, enligt forskningen, om de brottsförebyggande insatserna är proaktiva, riktade och bygger på en analys av underliggande problem.
- Om man utgår från forskningen skulle vissa av de brottsförebyggande insatser som poliserna i studien ofta nämner kunna bli mer riktade. Exempelvis skulle synlighetsinsatserna troligen oftare kunna genomföras på väl identifierade hot spots.

Poliserna i vår undersökning fick, utöver frågan om de vanligaste insatserna, även svara på vilka insatser de anser förebygger brott mest effektivt. Syftet var bland annat att se om det finns skillnader när man jämför vilka insatser poliserna oftast jobbar med och vilka insatser de tycker är mest effektiva. Vi går också igenom vad forskningen säger om hur man kan arbeta brottsförebyggande på ett effektivt sätt och relaterar detta till de insatser som poliserna i studien uppfattar som de vanligaste respektive de mest effektiva.

Polisernas bild av de mest effektiva insatserna

Svaren om de mest effektiva insatserna fördelar sig i stor utsträckning på samma sätt som svaren på vilka som är de vanligaste insatserna. Insatser riktade mot ungdomar och insatser för polisiär synlighet är det som flest ser som effektivt. Krogmiljön är ett annat område för insatser som lyfts fram av många – omkring en tredjedel av både närpolischeferna och poliserna i yttre tjänst nämner detta. Skillnaderna är annars relativt stora mellan poliser i yttre tjänst och närpolischefer när det gäller vilka insatser man ser som mest effektiva. Det insatsområde som störst andel av närpolischeferna nämner är ungdomsinsatser – drygt hälften tar upp en sådan insats, medan endast var tredje polis i yttre tjänst gör det. Det tema som nämns oftast av poliserna i yttre tjänst är i stället insatser för ökad synlighet (65 procent).

Figur 2. Andel i procent av närpolischeferna respektive poliserna i yttre tjänst som har nämnt ett insatsområde som ett av de tre mest effektiva områdena för brottsförebyggande insatser.*



* Se även tabell 2 i bilaga 1.

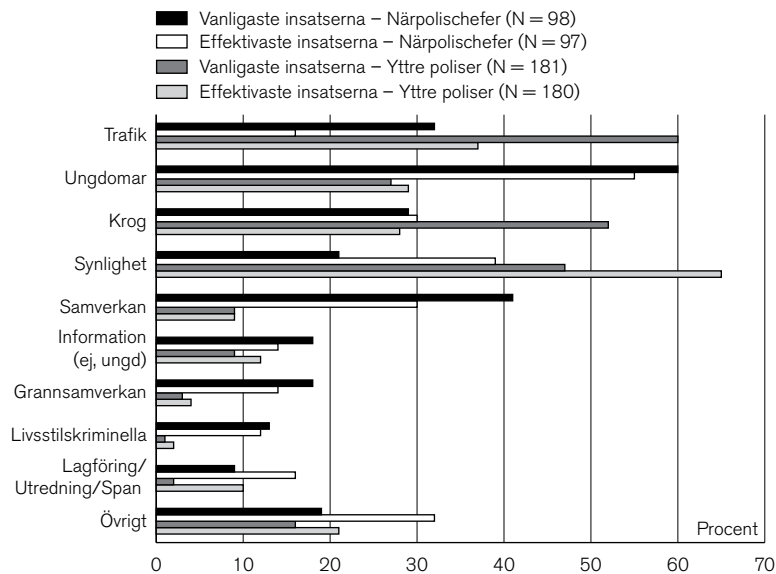
Många poliser i yttre tjänst – 37 procent – anser också att trafikinsatser är effektiva, medan endast 16 procent av närpolischeferna tycker detsamma. Omvända förhållanden gäller för samverkansinsatser. Många närpolischefer lyfter fram sådana insatser som effektiva, men relativt få poliser i yttre tjänst nämner dem.

En förklaring till skillnaderna mellan grupperna skulle kunna vara att de insatser poliserna ofta arbetar med eller som är vanligt förekommande också blir sedda som de mest effektiva insatserna.

Det är dessa insatser man bäst känner till och dessa insatser som man kanske har haft möjlighet att med egna ögon se goda resultat av. Därmed blir skillnaderna mellan chefer och yttre poliser likartade när det gäller de vanligaste insatserna och de mest effektiva insatserna (se kapitlet ”De vanligaste insatserna” för en närmare diskussion av orsakerna till dessa skillnader).

Poliserna i studien verkar, som nämnts tidigare, på det stora hela arbeta inom de områden för insatser som de även ser som de mest effektiva när det gäller att förebygga brott. De olika områdena nämns ungefär lika ofta som vanligt förekommande som de nämns som effektiva. Även inom de olika områdena är det i stort samma typer av insatser det handlar om.

Figur 3. Andel i procent av närpolischeferna respektive poliserna i yttre tjänst som har nämnt ett insatsområde som ett av de mest effektiva, samt andel som har nämnt insatsområdet som ett av de vanligaste i det brottsförebyggande arbetet.*



* Varje respondent fick ange tre insatser som de själva ansåg förebygger brott mest effektivt och tre insatser som de bedömde var de vanligaste insatserna (se även figur 1 och figur 2 för en närmare förklaring). Se även tabell 2 i bilaga 1.

Det finns dock ett par undantag. Det första gäller insatser i trafiken, som ofta nämns som en vanlig insats av poliser i yttre tjänst, men som inte lika ofta nämns som en effektiv insats (se figur 3). Även närpolischefer nämner mindre ofta trafikinsatser som effektiva. Det tycks alltså finnas en grupp poliser som tycker att trafikkontroller inte bör utföras i lika stor utsträckning som i dag – om man vill ha ett effektivt brottsförebyggande arbete. På omvänt sätt förefaller både närpolischefer och poliser i yttre tjänst vilja ha mer av insatser för att öka den polisiära synligheten. Att synlighets-

insatser ses som effektiva bekräftas på fler ställen i vår undersökning (se tabell 5 i bilaga 1).

Slutligen nämner hälften av poliserna i yttre tjänst kroginsatser bland de vanligaste brottsförebyggande insatserna. Endast drygt en fjärdedel nämner dock sådana insatser som de mest effektiva.

Forskningens bild av effektivt brottsförebyggande arbete

Hur väl ligger då de brottsförebyggande insatser som poliserna i studien beskriver i linje med den forskning som finns om effektiva insatser? Den frågan belyser vi i detta avsnitt.

I sammanställningen av forskningsresultat utgår vi dels från en text av Lawrence Sherman där han går igenom en stor mängd studier om polisarbete, dels från en genomgång av forskning kring brottsförebyggande arbete som Brå har gjort i en kommande studie om polisiärt brottsförebyggande arbete riktat mot hot spots (Brå 2014, Sherman 2013). Vi har även använt oss av en sammanställning av forskning som har gjorts av National Institute of Justice i USA (2013).

Överlag kan man säga att det finns få brottsförebyggande insatser eller arbetsmetoder som har visat sig ge säkra positiva effekter – åtminstone om man har kravet att metoden ska ha utvärderats med gott resultat i flera studier av hög kvalitet. Det som generellt framkommer är att polisarbete – sådant som syftar till att minska brottsligheten – bör vara så riktat och problembaserat som möjligt. Man bör göra en analys och utgå från de underliggande problem som finns till den aktuella brottsligheten. Sedan kan relevanta insatser riktas mot dessa problem (Brå 2014, Sherman 2013). Man bör också fokusera på specifika brott. Proaktiva insatser fungerar bättre än reaktiva.

En arbetsmetod som kan passa in i detta – och som har gett goda resultat enligt flera studier – är så kallat hot spots-arbete (Sherman 2013, National Institute of Justice 2013). I ett sådant arbete utgår man från att vissa platser är mer brottsutsatta än andra – och riktar in polisiära insatser mot dessa platser utifrån en analys av brottsligheten där. Analysen kan exempelvis handla om vilka typer av brott som begås och på vilka platser och tider dessa brott brukar begås. Att patrullera på hot spots ger bättre resultat än ofokuserad patrullering, enligt Sherman. Sådan ofokuserad patrullering – som görs mer spontant och utan en analys av brottsligheten – tycks inte ge några brottsförebyggande effekter alls. Det gäller både vid fotpatrullering och patrullering i bil (Sherman 2013).

En studie som Brå gjorde 2011 visar att det finns förutsättningar att bedriva hot spots-arbete i de sex svenska städer som studerades (Brå 2011:17). Men även om utvärderingar av hot spots-

arbete ofta har visat goda resultat, finns det också studier där man inte har kunnat visa på några positiva effekter (Sherman 2013). Det går därför inte att säga att ett hot spots-projekt kommer att lyckas under alla förhållanden. Detta gäller i princip alla polisiära brottsförebyggande arbetsmetoder – det finns inte tillräckligt med kunskaper om vilka specifika metoder som fungerar under vilka specifika förhållanden för att kunna uttala sig säkert om effekter (Brå 2014). Generellt gäller dock att man, om man vill minska brottsligheten, bör arbeta riktat (med fokus på specifika brott, på brottsutsatta platser och tider), proaktivt och problembaserat (utifrån en analys av underliggande problem), som nämnts ovan.

Rikspolisstyrelsens lista över evidensbaserade metoder

Här ska också nämnas att RPS har tagit fram en lista på arbetsmetoder som man anser vara evidensbaserade. Denna lista finns i det nationella it-verktyget PUM-A och är därmed lättillgänglig för poliser i hela landet. Följande arbetsmetoder finns med på listan:

- Kronobergsmodellen
- Intensifierad övervakning (hot spots)
- STAD (med Ansvarsfull alkoholserving)
- Vidta tidiga sanerings- och renoveringsåtgärder.

Dessa metoder har alla utvärderats, även om RPS tycks göra en mer generös bedömning än forskarna ovan av huruvida en metod ska anses vara vetenskapligt utvärderad. Kronobergsmodellen har exempelvis bara utvärderats i större skala vid ett tillfälle – visserligen med lovande resultat, men fler utvärderingar av hög kvalitet vore önskvärda enligt det synsätt som presenteras ovan.

Inga av RPS evidensbaserade metoder tillhör de vanligast förekommande brottsförebyggande arbetsmetoderna enligt poliserna i vår undersökning – möjligen med undantag för intensifierad övervakning (ett slags hot spots-arbete). Vi går därför inte närmare in på utvärderingarna av dessa metoder.

När det gäller arbetsmetoden intensifierad övervakning skriver RPS – i enlighet med forskningen som presenterats ovan – att sådan övervakning bör ske utifrån en analys av på vilka tider och platser ett visst brott brukar begås. Den intensifierade övervakningen ska sedan sättas in på dessa tider och platser och utföras genom ”fokuserad synlig patrullering”.

Flera av de vanligaste insatserna skulle kunna bli mer riktade

Om man ser till de insatser som poliserna i studien oftast nämner som vanliga och effektiva är de flesta proaktiva i den meningen att de är insatser som sätts in före brott har begåtts – inte som en reaktion på ett genomfört brott. Det är dock ofta svårt att säga hur

riktade de är eller vilken analys och vilket material som ligger till grund för deras utförande. Respondenterna lämnar många gånger knapphändig information om insatserna i sina svar – detta gäller exempelvis insatserna för ökad synlighet. Ofta skriver respondenterna endast att de arbetar med ”synlighet” eller ”fotpatrullering”, och det går inte att avgöra om insatsen innebär synlighetsarbete på särskilt identifierade brottsutsatta platser (hot spots) eller om det är en mer ofokuserad synlighetsåtgärd. Inte heller går det att avgöra om synlighetsinsatsen är riktad mot någon särskild brottstyp eller vilken analys som ligger till grund för den.

En grupp av respondenterna som skriver under temat synlighet specificerar dock att deras synlighetsarbete utförs vid särskilt identifierade brottsutsatta platser. Med utgångspunkt i forskningen bör detta öka chanserna att arbetet får önskad effekt, åtminstone jämfört med de synlighetsåtgärder som är mindre fokuserade (Brå 2014, Sherman 2013). Enligt svaren från framför allt poliserna i yttre tjänst tycks det utföras en hel del sådant mer ofokuserat arbete, där man till exempel patrullerar ”på stan”, i köpcentrum eller på andra offentliga platser.

Ett annat vanligt område för brottsförebyggande insatser är, enligt poliserna i vår studie, miljön inne på och utanför krogar. Närvaro och synlighet i krogmiljö – oftast för att förhindra våldsbrott – ses också som effektivt av relativt många poliser i studien.

Att vara närvarande inne på och utanför våldsbrottsutsatta krogar under de tidpunkter då våldsbrotten oftast begås kan vara ett effektivt sätt att arbeta om man vill förhindra våldsbrott, enligt forskningen. Krogmiljön ses då som en hot spot med hög koncentration av våldsbrott. I Brås rapport om hot spots-arbete framgår att det finns städer i Sverige där koncentrationen av just våldsbrott utomhus (sådana brott har oftast samband med nöjeslivet) är tillräckligt hög för att man ska kunna bedriva hot spots-arbete (Brå 2011:17). Precis som med annat hot spots-arbete går det dock inte med säkerhet att säga att kroginsatserna alltid kommer att ge önskad effekt – olika förutsättningar kan leda till olika resultat (Sherman 2013). Detta gäller överlag det vi skriver i detta avsnitt om hur olika insatser skulle kunna förbättras utifrån forskningen. På ett generellt plan ökar ett proaktivt, riktat, problembaserat arbetssätt möjligheterna för goda effekter. Men för att ta reda på om en specifik insats verkligen ger önskad effekt krävs en utvärdering av just denna specifika insats (Veigas och Lum 2013).

Ungdomsinsatser är det område som flest närpolischefer nämner – både när det gäller de vanligaste och de mest effektiva insatserna. Om man utgår från forskningen torde insatser riktade mot exempelvis ungdomar i riskzonen vara mer effektiva än allmänna åtgärder som exempelvis vänder sig till en hel skolklass. Tittar man på de åtgärder som beskrivs i föreliggande studie är det dock oftast allmänna insatser – antingen informationsinsatser riktade

till en klass/skola eller allmänna besök på skolor. Insatser riktade mot ungdomar i riskzonen förekommer också, även om de tycks vara mindre vanliga än allmänna insatser. Närpolischeferna nämner dock relativt ofta insatser riktade mot ungdomar i riskzonen när de beskriver vilka åtgärder de ser som de mest effektiva – de nämner dem oftare som effektiva än som vanligt förekommande.

Här ska återigen betonas att det inte alltid framgår av polisernas svar ifall insatserna de beskriver är riktade eller allmänna – och ännu mer sällan om de är problembaserade eller inte.

När det gäller de trafikinsatser som beskrivs av poliserna i vår studie är svaren alltför allmänt hållna – ofta skriver man bara exempelvis ”trafikkontroller” eller ”nykterhetskontroll” – för att det ska gå att diskutera huruvida de kan ha någon effekt.

Grannsamverkan är en insats som förekommer relativt ofta, enligt närpolischeferna i studien. Enligt en systematisk forskningsgenomgång som gjordes på uppdrag av Brå finns det belägg för att grannsamverkan leder till minskad brottslighet (Brå 2008:9). Det är dock inte klarlagt på vilket sätt de positiva effekterna uppnås och man vet inte vilka av de olika komponenterna i insatsen grannsamverkan som orsakar effekterna.

Viktiga faktorer i det brottsförebyggande arbetet

Sammanfattning

- Två faktorer lyfts av poliserna i studien fram som särskilt viktiga om man vill förbättra det brottsförebyggande arbetet: resurser samt status och motivation.
- Resursbrist ses som ett stort problem i det brottsförebyggande arbetet – åtta av tio poliser i studien upplever en resursbrist. Det anses bland annat behövas fler poliser i yttre tjänst.
- Det ses också som angeläget att inom polisen höja status och motivation för det brottsförebyggande arbetet. Bland annat önskar poliser i studien fler uppföljningar av det brottsförebyggande arbetets effekter – om resultaten av arbetet blev mer synliga skulle statusen höjas, anser de.
- Att arbeta mer problemorienterat ses som ytterligare en faktor som skulle kunna förbättra det brottsförebyggande arbetet. Denna faktor lyfts dock inte fram av lika många som faktorerna resurser samt status och motivation.
- Närpolischeferna är överlag mycket positiva till att arbeta problemorienterat, men många är negativt inställda till PUM – och till PUM-A. Poliserna i studien menar att PUM-A måste implementeras bättre, bli mer användarvänligt och att mer tid måste ges för dokumentation i PUM-A.
- Många poliser i studien ger uttryck för att polisutbildningen inte ger tillräckligt med kunskaper om brottsförebyggande arbete. Sex av tio chefer uppfattar också de nyutbildade poliserna som ointresserade av brottsförebyggande arbete.

Ett huvudspår i vår studie har varit att ta reda på hur poliserna i studien ser på hinder och förbättringsmöjligheter i det brottsförebyggande arbetet. På öppna frågor i enkäterna kring detta var det tre faktorer som oftast lyftes fram:³¹

- resurser
- status och motivation
- kunskaper och problemorienterat arbete.

Det är inte bara i de öppna svaren som dessa faktorer framstår som viktiga – även när vi gör en samlad bedömning av hela undersökningsmaterialet står dessa faktorer ut som avgörande för det brottsförebyggande arbetet.

Det ska nämnas här att svaren på de öppna frågorna om hinder och förbättringar i det brottsförebyggande arbetet nästan alltid handlar om faktorer inom polisen. Faktorer i omvärlden – utanför polisens kontroll – tas inte upp särskilt ofta. När sådana omvärldsfaktorer nämns handlar det framför allt om samverkan med andra aktörer och att dessa aktörer på olika sätt skulle kunna agera anorlunda i samverkansarbetet.

Det ska också nämnas att svaren på öppna frågor alltid bör tolkas med en viss försiktighet. Dels är det interna bortfallet större – särskilt bland yttre personal – än på frågorna med fasta svarsalternativ.³² Färre respondenter har fyllt i ett svar. Dels kan olika respondenter ha tolkat frågorna olika och de har varit olika detaljerade i sina svar. Frågorna är också något olika formulerade i enkäterna till poliserna i yttre tjänst respektive närpolischeferna. Analysen har därför i huvudsak gått ut på att identifiera större teman snarare än att undersöka exakt hur många respondenter som har gett ett visst svar.

Resurser

I Brås studie om brottsutredningsprocessen – den studie som presenterades samtidigt som föreliggande studie – lyfter de svarande fram brist på resurser som det största hindret i arbetet med att kla-

³¹ I enkäten till poliserna i yttre tjänst löd frågorna: "Vilka är de vanligaste svårigheterna du stöter på i det brottsförebyggande arbete du deltar i", samt "Hur skulle det brottsförebyggande arbetet kunna förändras – så att det fick bättre effekt på brottsligheten?". I närpolischefernas enkät löd frågorna "Tycker du att det finns faktorer inom polisen som hindrar det brottsförebyggande arbetet från att bli framgångsrikt? Beskriv i så fall dessa". Skriv ner dina viktigaste tips". Det fanns även en fråga om hinder i omvärlden, utanför polisens kontroll, men den besvarades inte lika ofta och svaren tog framför allt upp samverkansproblem (se texten ovan).

³² På frågan om hinder i det brottsförebyggande arbetet är det 13 av 98 närpolischefer som inte har svarat. På frågan om hur man får ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete är det 18 av 98 närpolischefer som inte har svarat. På frågan om svårigheter i enkäten till poliser i yttre tjänst är det 85 av 248 poliser som inte har svarat. På frågan om förbättringar är det 104 av 248 poliser som inte har svarat.

ra upp mängdbrott (Brå 2013:20). Brist på resurser framstår även i frisvaren i föreliggande studie – vid sidan av bristen på status och motivation – som ett av de största problemen. Drygt 80 procent av alla poliser i undersökningen instämmer endast i låg utsträckning i att deras arbetsplats har tillräckligt med resurser för att kunna bedriva ett bra brottsförebyggande arbete.³³

Frisvaren om problem och förbättringsmöjligheter är ofta ganska knapphändiga när det gäller resurser, och poliserna i studien skriver ofta bara till exempel ”mer resurser till BF” eller ”mer personal”. Det framgår inte av undersökningens material om det är någon särskild del av det brottsförebyggande arbetet som man anser saknar resurser, även om resursbristen i frisvaren i första hand beskrivs handla om tid och personal. Dessa faktorer hänger naturligtvis samman med varandra – det är exempelvis rimligt att anta att personalbrist ofta leder till tidsbrist. Närpolischeferna skriver ofta om personalbrist, medan poliserna i yttre tjänst oftast lyfter fram tidsbrist – det är ju dessa poliser som upplever konsekvenserna av en personalbrist, det vill säga tidsbrist. Flera av de svarande poliserna i yttre tjänst skriver att de inte hinner göra ett tillräckligt bra brottsförebyggande arbete, bland annat på grund av att de ofta avbryts av LKC och måste lämna det arbete de påbörjat för att åka på larm.

Man anser att det behövs fler poliser i yttre tjänst

Den vanligaste åsikten när det gäller vad man bör göra åt resursbristen är att man skulle behöva utöka antalet poliser i yttre tjänst. Det gäller både om man ser till frisvaren från poliserna i yttre tjänst och från närpolischeferna. Flera pekar på vikten av att det finns tillräckligt med poliser som kan arbeta med ingripanden, annars är risken att det brottsförebyggande arbetet inte alls hinns med eller att det blir alltför många störningar i det på grund av larm.

Att det finns tillräckligt med poliser i yttre tjänst ses överlag som en framgångsfaktor för det brottsförebyggande arbetet, enligt en fast enkätfråga till närpolischeferna.³⁴ Även polisiär synlighet uppfattas som en framgångsfaktor.³⁵

De allra flesta närpolischefer i undersökningen upplever inte att regeringens satsning 2006 på fler poliser har lett till fler poliser i yttre tjänst eller till ökad polisiär synlighet i deras område.³⁶ Brås första studie om satsningen på fler poliser ger en delvis liknande bild – det finns visserligen fler poliser som arbetar i yttre tjänst i dag, men *andelen* poliser som arbetar i yttre tjänst har inte ökat sedan 2006. När det gäller just ingripandepoliser har de inte heller blivit fler till antalet (Brå 2013:12).

³³ Se tabell 6 i bilaga 1.

³⁴ Se tabell 5 i bilaga 1.

³⁵ Se tabell 5 i bilaga 1.

³⁶ Se tabell 7 och 8 i bilaga 1.

De allra flesta närpolischefer anser inte heller att satsningen har fått några större positiva konsekvenser på ett övergripande plan; den upplevs inte i någon större utsträckning ha lett till minskad brottslighet och inte till att det brottsförebyggande arbetet har blivit mer framgångsrikt.³⁷ Detta enligt fasta enkätfrågor.

I detta sammanhang ska också nämnas att även poliserna i studien om brottsutredningsprocessen önskar att antalet poliser som arbetar i yttre tjänst ska öka (Brå 2013:20). Andelen som tycker så är högre bland personal i yttre tjänst än bland dem i inre tjänst. Det tyckts alltså framför allt vara de yrkeskategorier som själva kommer i kontakt med det yttre arbetet som tycker att det behövs fler poliser i sådant arbete.

Status och motivation

Tidigare rapporter om svensk polis har pekat på att det brottsförebyggande arbetet har låg status inom polisen (RiR 2010:23, RPS 2012:2). Detta bidrar bland annat till att det brottsförebyggande arbetet prioriteras ned – och att det inte blir av i den utsträckning som man planerat för.

Temat om status och motivation var ett av de största om man ser till de öppna svaren om hinder och förbättringar i det brottsförebyggande arbetet i vår studie. Dessutom svarar nästan nio av tio poliser på en fast enkätfråga att brottsförebyggande arbete har låg status i deras polismyndighet.³⁸

Enligt flera av frisvaren uppfattas hela polisens organisation genomsyras av ett synsätt där ingripanden och vissa typer av utredningsarbete generellt har högre status än brottsförebyggande arbete.

Låg status: Intern kultur vad som är ”viktigt” polisarbete och dit hör inte förebyggande. Det är grova brott, gripa folk och narkotika som är status. (Polis i yttre tjänst)

Enligt en doktorsavhandling om patrullerande polisens yrkeskultur finns det delar i denna kultur där reaktiv brottsbekämpning framhävs och ses som ”riktigt” polisarbete. Bilden är dock komplex och olika perspektiv och förhållningssätt förekommer inom kulturen. Bland andra kvinnliga poliser, närpoliser och äldre manliga poliser anses också kunna ha en mer brottsförebyggande profil än yngre storstadspoliser (Granér 2004). Nästan åtta av tio närpolischefer anser att det brottsförebyggande arbetet prioriteras ned på grund av en kultur inom polisen där man prioriterar ingripande och utredning.³⁹ Detta enligt svaren på en direkt enkätfråga.

³⁷ Se tabell 8 i bilaga 1.

³⁸ Se tabell 9 i bilaga 1.

³⁹ Se tabell 10 i bilaga 1.

Om det är några typer av brottsförebyggande arbetsuppgifter som har lägre status än andra framgår inte av svarsaterialet. Brottsförebyggande arbete ska i avsnitten om status och motivation ses på samma sätt som brottsförebyggande arbete betraktas generellt i denna rapport, det vill säga aktiviteter vars primära syfte är att förebygga (se avsnittet om definition av brottsförebyggande arbete i inledningen till denna rapport).

Motivation viktig enligt poliser i studien

Något som relativt många tar upp i de öppna svaren är medarbetarnas motivation för brottsförebyggande arbete. Sådan motivation lyfts fram – framför allt i många närpolischefers frisvar – som en viktig faktor för att få ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete. När olika framgångsfaktorer ställdes mot varandra i en fast enkätfråga var också de enskilda polisernas motivation en av de faktorer som rankades allra högst. Nästan sex av tio närpolischefer ser polisernas motivation som ”mycket viktig” för att det brottsförebyggande arbetet ska bli framgångsrikt – och i princip ingen av respondenterna tycker att denna faktor är oviktig.⁴⁰

Några av närpolischeferna skriver dock i frisvaren att det ofta saknas intresse och engagemang för brottsförebyggande arbete hos medarbetarna. Särskilt nyutbildade poliser uppfattas som mer motiverade att arbeta med annat – 60 procent av cheferna anser att de nyutbildade poliserna endast i låg utsträckning är intresserade av brottsförebyggande arbete.⁴¹ Detta enligt en fast enkätfråga.

Flera chefer skriver också i de öppna svaren att låg motivation gör det svårt att över huvud taget rekrytera lämplig personal till det brottsförebyggande arbetet.

Det brister också i rekryteringen till närpolisen och det brottsförebyggande arbetet. Ofta mer eller mindre tvångsrekryteras unga nyutbildade poliser till vårt arbete, vilket innebär oengagemang, osäkerhet, ointresse och att de söker sig från enheten eller länet så fort de får en chans (...). (Närpolischef)

Flera närpolischefer nämner också i frisvaren att det är svårt att behålla personal i ingripandeverksamhet och närpolisverksamhet – särskilt erfaren personal. Personal i yttre tjänst försvinner efter en relativt kort tid till utredningsverksamheten eller till olika specialistgrupper. Detta – enligt olika frisvar – eftersom det är högre status att arbeta i sådana verksamheter, att det är ”mindre slitigt” eller att arbetstiderna är bättre.

Samma fenomen har uppmärksammats i en granskning av RPS och i Brås första studie om brottsutredningsprocessen (RPS 2011b, Brå 2013:20). Resursökningen 2006–2012 ledde till att många erfarna poliser lämnade yttre tjänst när en stor mängd nyutexami-

⁴⁰ Se tabell 5 i bilaga 1.

⁴¹ Se tabell 11 i bilaga 1.

nerade anställdes. Vissa polismyndigheter – ofta i glesbygdslänen – har också haft svårt att behålla nyanställd yttre personal inom sin myndighet (Brå 2013:12).

De flesta poliser i yttre tjänst uppfattar brottsförebyggande arbete som givande

Det finns alltså en uppfattning bland en del närpolischefer att medarbetarna saknar motivation för brottsförebyggande arbete, särskilt nyutbildade poliser. Men när poliserna i yttre tjänst fick en direkt fråga om i fall de själva tycker att det är givande att arbeta brottsförebyggande instämmer hela 88 procent i att det är det.

Tabell 2. Andel i procent som instämmer i påståendet "Jag tycker att det är givande att arbeta brottsförebyggande".

	Instämmer i mycket låg utsträckning	Instämmer i ganska låg utsträckning	Instämmer i ganska hög utsträckning	Instämmer i mycket hög utsträckning	Summa
Poliser i yttre tjänst (N=206)	3	9	57	31	100

En förklaring till de olika bilderna skulle kunna vara att poliserna tycker att det är givande att arbeta brottsförebyggande – men att chefer eller kollegor upplever dem som mer motiverade för andra arbetsuppgifter. Att man upplevs vara mer motiverad att arbeta med annat skulle då kunna härledas till låg status för det brottsförebyggande arbetet, dåligt med resurser eller att man inte får feedback på det brottsförebyggande arbetet – snarare än till att man inte engageras av arbetsuppgifterna (se avsnittet nedan).

Det ska också nämnas att närpoliserna i studien ser det brottsförebyggande arbetet som extra givande. I denna grupp instämmer nästan hälften i att det "i mycket hög utsträckning" är givande att arbeta brottsförebyggande. Bland ingripandepoliserna är motsvarande andel 25 procent.⁴² Skillnaden mellan grupperna är inte särskilt överraskande då närpoliserna i studien oftast har en tjänst där de förväntas arbeta brottsförebyggande i större utsträckning än ingripandepoliserna.

Högre lön och mer återkoppling anses kunna höja status och motivation

Poliserna i yttre tjänst ombads – i en öppen fråga – beskriva hur man skulle kunna höja statusen på det brottsförebyggande arbetet inom polisen.⁴³ Det klart vanligaste förslaget är högre lön.

⁴² Se tabell 12 i bilaga 1.

⁴³ Det var många av respondenterna som hade lämnat denna fråga blank: 144 av 248 hade skrivit något svar.

De näst vanligaste svaren handlar om mer resurser och/eller färre avbrott i det brottsförebyggande arbetet.

Det finns också en relativt stor grupp bland de svarande som vill ha mer feedback på det brottsförebyggande arbetet. I de öppna svaren frågar de framför allt efter mer eller tydligare information – i form av statistik och annat – som kan visa om det brottsförebyggande arbete som utförts i deras område har gett önskad effekt. Om man kan visa att det brottsförebyggande arbetet faktiskt ger resultat skulle det ge status åt arbetet och motivera fler att arbeta brottsförebyggande, resonerar man.

Även bättre personlig återkoppling från den närmaste chefen skulle kunna öka motivationen hos poliserna att arbeta brottsförebyggande, om man ser till svaren på en fast enkätfråga. En majoritet av poliserna i yttre tjänst anser att de endast i låg utsträckning får regelbunden feedback av sin arbetsledare på sitt brottsförebyggande arbete.⁴⁴ Ungefär en tredjedel får feedback och menar att den är konstruktiv.⁴⁵

Avsaknaden av feedback anses dock vara ett problem på fler håll inom polisen: I Brås studie om brottsutredningsprocessen framgår att de flesta poliser som arbetar med utredning och förstahandsåtgärder inte får regelbunden återkoppling på detta arbete av närmaste chef (Brå 2013:20). Även tidigare studier tar upp en upplevd brist på feedback bland olika yrkeskategorier inom polisen, bland annat närpoliser och patrullerande poliser (Granér 2004, Holgersson 2005). Bristen på personlig feedback skulle alltså kunna vara ett generellt problem inom polisen snarare än ett problem som är specifikt för det brottsförebyggande arbetet.

Kunskaper och problemorienterat arbete

Ytterligare en faktor återkommer relativt ofta när poliserna i undersökningen själva får beskriva vilka hinder och förbättringsmöjligheter som finns i det brottsförebyggande arbetet: att man behöver arbeta mer problemorienterat och/eller kunskapsbaserat. Denna faktor framträder dock inte på samma självklara sätt som de två ovanstående faktorerna resurser samt status och motivation – som är faktorer som många poliser i studien tycker är viktiga. När det gäller ett problemorienterat arbetssätt är det en grupp bland närpolischefer och yttre poliser som själva lyfter fram detta i frisvaren – och de svarande skriver då ofta om någon separat del i den problemorienterade arbetsprocessen.

Ett problemorienterat arbetssätt bygger på att man identifierar och analyserar ett brottsproblem, sätter in relevanta åtgärder och

⁴⁴ Se tabell 13 i bilaga 1.

⁴⁵ Se tabell 13 i bilaga 1.

slutligen följer upp det arbete man utfört.⁴⁶ I analysen bör man ta reda på vilka bakomliggande orsaker som finns till problemet, exempelvis om det finns en särskild grupp individer som utför brotten eller om det finns faktorer i den fysiska miljön som bidrar till problematiken. Utifrån denna analys sätts sedan relevanta insatser in. Det har ofta betonats att valet av insatser/arbetsmetoder ska vara kunskapsbaserat – att man bör utgå från tidigare kunskaper om vilka arbetsmetoder som har visat sig vara verksamma mot det aktuella problemet⁴⁷ (RiR 2010:23). Efter genomförda insatser bör en uppföljning göras, där man undersöker effekterna av insatserna: hur polisens arbete påverkade orsakerna till brottsproblemen och om dessa problem har minskat (RPS 2013).

Den arbetsmodell som polisen i dag använder sig av, polisens underrättelsemodell, PUM utgår från grunderna i det problemorienterade arbetssättet. PUM är även en beslutsmodell: Mellan de olika stegen i arbetet ska olika beslut fattas, ofta i den operativa ledningsgruppen inom en polismyndighet.

Brister i arbetet med PUM enligt tidigare rapporter

Enligt tidigare rapporter lyckades man inte förmedla vikten av att arbeta problemorienterat när man införde PUM i polismyndigheterna (Brå och RPS 2011, RPS 2013). PUM bygger till viss del på det problemorienterade arbetssättet men kopplingen dem emellan behöver tydliggöras, betonas och förklaras i större utsträckning, enligt RPS första etapprapport i arbetet med en ny definition av brottsförebyggande arbete (2013). Detta gäller bland annat den PUM-handbok som finns och polisens planeringsförutsättningar.

När det gäller implementeringen av PUM har denna varit bristfällig i flera myndigheter, enligt både RPS och Riksrevisionen (RiR 2010:23, RPS 2013). Enligt Riksrevisionens rapport fanns det även brister när det gällde utförandet av de olika grundstegen i PUM-modellen (2010:23). I planeringsfasen – där man identifierar och analyserar brottsproblemen – fanns brister i hur problemen preciseras, och analyserna av problemen var inte tillräckligt systematiska. Ofta analyserade man inte heller de bakomliggande orsakerna till problemen.

Riksrevisionen ansåg att valen av arbetsmetoder skulle kunna vara mer problemorienterade och kunskapsbaserade. Man använde inte de insatser som RPS klassade som kunskapsbaserade (evidens- och erfarenhetsbaserade insatser) i tillräckligt hög utsträckning (RiR 2010:23). När sådana insatser används gör polismyndigheterna inte sällan sin ”lokala version”, så att det är tvek-

⁴⁶ Ofta talar man om en process i fyra faser, den så kallade SARA-modellen. De fyra stegen är *scanning*, *analysis*, *response* och *assessment*.

⁴⁷ Som framgår av avsnittet om forskning i kapitlet "De mest effektiva insatserna" finns det dock få polisiära arbetsmetoder som har utvärderats med återkommande positivt resultat.

samt om de fortfarande kan anses vara samma typ av insats och ge samma effekt (Brå och RPS 2011).

Slutligen konstaterade Riksrevisionen brister i hur uppföljningarna av det brottsförebyggande arbetet genomfördes. Det var vanligt att insatserna inte alls följdes upp eller att det saknades viktig information i uppföljningarna. Uppföljningar med positiva resultat spreds inte heller inom polisorganisationen på något strukturerat sätt, vilket innebar att kunskaper och erfarenheter inte togs tillvara.

För att komma till rätta med problemen föreslog Riksrevisionen mer utbildning i problemorienterat och kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete, både på grundnivå och i vidareutbildningar inom polisen. Liknande förslag framfördes i Rikspolisstyrelsens inspektion av samverkan mellan polis och kommun (RPS 2012:2).

Riksrevisionen föreslog också att RPS skulle se över arbetsmodellen PUM och it-verktyget PUM-A för att undersöka om det gick att förbättra – och kanske också förenkla – processerna vid planering och uppföljning. Polismyndigheterna skulle också kunna bli bättre på att sprida och ta emot goda exempel och kunskaper.

Ett arbete med att revidera PUM-handboken har pågått inom RPS under 2013, men detta arbete är i skrivande stund lagt på is i väntan på olika beslut om den nya polisorganisationen (som ska vara på plats 2015).

Cheferna är positiva till att arbeta problemorienterat ...

Det finns alltså en grupp poliser – både bland närpolischeferna och poliserna i yttre tjänst – som i de öppna svaren om hinder och förbättringsmöjligheter lyfter fram att polisen skulle behöva arbeta mer problemorienterat. Det är då oftast någon eller några aspekter av det problemorienterade arbetssättet som nämns. Flera poliser i studien efterlyser bättre planering och frågar efter bättre analyser av brottsligheten och bättre problembilder. Här skulle kriminalunderrättelsetjänsten, KUT, kunna leverera mer användbart material än i dag, enligt svaren på en fast enkätfråga. Nästan sex av tio närpolischefer instämmer endast i låg utsträckning i att KUT-materialet som de får för det brottsförebyggande arbetet är användbart.⁴⁸

Några av närpolischeferna tar i frisvaren också upp att det är angeläget att poliser får ökade kunskaper om vilka brottsförebyggande arbetsmetoder som fungerar.

Även om det är långt ifrån alla poliser som själva lyfter fram det problemorienterade arbetssättet som viktigt, tycks de flesta vara positivt inställda till ett sådant arbetssätt, åtminstone bland närpolischeferna. På direkta frågor svarar de allra flesta närpolischefer att det är ganska viktigt eller mycket viktigt att kartläggning, orsaksanalys och uppföljning håller hög kvalitet.⁴⁹ Dessutom anser

⁴⁸ Se tabell 14 i bilaga 1.

⁴⁹ Se tabell 5 bilaga 1 för samtliga variabler i denna mening.

nästan alla att det är viktigt att utgå från en analys av orsakerna till brottsproblemen när man väljer arbetsmetod.⁵⁰ De allra flesta vill också, när de väljer arbetsmetod, utgå från tillgänglig kunskap om olika arbetsmetoder.⁵¹

Samtidigt som de flesta vill arbeta problemorienterat och kunskapsbaserat tycks många närpolischefer i studien utgå från enskilda polisers erfarenheter och bedömningar i det brottsförebyggande arbetet. Mycket av det brottsförebyggande arbetet utförs på initiativ från de enskilda poliserna (se avsnittet ”Vad styr polisens brottsförebyggande arbete?”), och dessa polisers erfarenheter ses som den kanske viktigaste faktorn för att nå ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete.⁵² Åtta av tio närpolischefer anser också att polisernas egna erfarenheter av vad som brukar fungera är viktiga när man väljer arbetsmetod.⁵³ Det kan eventuellt finnas en spänning mellan dessa båda synsätt – att värdera enskilda polisers egna bedömningar mycket högt i det brottsförebyggande arbetet och att vilja utgå från systematiska kartläggningar och analyser av olika brottsproblem. Samtidigt behöver dessa båda synsätt inte stå i motsats till varandra. I vissa situationer kan det vara lämpligt att lita till enskilda polisers egna bedömningar, medan det i andra fall passar att utgå från noggrant framtagna problembilder.

... men är ofta kritiska mot PUM och PUM-A

Många närpolischefer är enligt enkätsvaren missnöjda med polisens underrättelsemodell, PUM. Bara drygt hälften av närpolischeferna instämmer i att PUM gör det brottsförebyggande arbetet mer framgångsrikt.⁵⁴ Något fler, 59 procent, tycker att PUM är relevant för det praktiska brottsförebyggande arbetet. Samtidigt som de allra flesta vill arbeta med de olika delarna i den problemorienterade arbetsprocessen underkänner många den nuvarande arbetsmodellen – som bygger på ett problemorienterat arbetssätt. En orsak kan vara att kopplingen mellan PUM och det problemorienterade arbetssättet inte har betonats och att det har funnits brister vid implementeringen av PUM i polismyndigheterna. Flera tidigare rapporter har tagit upp dessa problem (RiR 2010:23, Brå och RPS 2011, RPS 2013). Det skulle dock också kunna handla om ett missnöje med PUM som besluts- och styrningsmodell eller om hur modellen är uppbyggd – enkätsvaren ger inga tydliga besked om exakt vad skepsisen mot PUM beror på. Troligen hänger den dock samman med det missnöje som poliserna i studien riktar

⁵⁰ Se tabell 15 i bilaga 1.

⁵¹ Se tabell 15 i bilaga 1.

⁵² Se tabell 5 i bilaga 1.

⁵³ Se tabell 15 i bilaga 1.

⁵⁴ Se tabell 16 i bilaga 1 för frågorna om PUM.

mot PUM-A⁵⁵ (Polisens underrättelsemodell – Applikationer), det it-verktyg där arbetet enligt PUM dokumenteras.

Ifrågasättandet av PUM-A är inget nytt. Riksrevisionen kritiserade i sin rapport från 2010 dokumentationen i PUM-A på flera punkter (2010:23). I Brås första rapport om satsningen på fler poliser framgick att polisen hade blivit något bättre på att dokumentera sitt arbete i PUM-A sedan Riksrevisionens granskning (Brå 2013:12). Men fortfarande finns det stora brister i hur verktyget används och en stor andel av insatserna i PUM-A uppfyller inte de grundkrav som finns när det gäller dokumentation. Tre fjärdedelar av insatserna tillgodoser inte RPS grundkrav om kartläggning/analys och nio av tio insatser uppfyller inte kraven på uppföljning (Brå 2013:12). PUM-A tycks inte heller vara fullt ut implementerat i alla polismyndigheter.

I föreliggande studie märks alltså en negativ inställning till PUM-A. Sju av tio närpolischefer instämmer endast i låg utsträckning i att PUM-A gör det brottsförebyggande arbetet mer framgångsrikt.⁵⁶ Detta enligt svaren på en direkt enkätfråga. Även poliserna i yttre tjänst uttrycker ett missnöje med PUM-A i öppna svar på en fråga om vad de skulle vilja ändra med verktyget.

En av tankarna med PUM-A var att poliser över hela landet skulle kunna utbyta erfarenheter med varandra genom verktyget. Majoriteten av närpolischeferna svarar dock att de endast i låg utsträckning använder PUM-A för att ta del av andras erfarenheter av brottsförebyggande arbete.⁵⁷ Nästan sju av tio anger också i en fast enkätfråga att det ofta krävs att de ”dokumenterar dubbelt” – det vill säga för in samma uppgifter i fler än ett system – när de dokumenterar det brottsförebyggande arbetet.⁵⁸

Närpolischeferna fick i en öppen fråga beskriva varför det arbete som planeras i PUM-A ofta inte följs upp (det görs endast i tio procent av fallen, se ovan).⁵⁹ Enligt svaren var de främsta skälen tidsbrist, att verktyget är krångligt samt att man inte ser nyttan med PUM-A. Man ifrågasätter varför man ska följa upp arbetet i PUM-A när systemet är missvisande och/eller ändå inte används av medarbetare och chefer.

⁵⁵ PUM-A (Polisens underrättelsemodell – Applikationer) är ett nationellt it-verktyg som togs i drift 2009. I PUM-A dokumenteras det planlagda brottsförebyggande arbetet – insatser, linjeverksamhet och särskilda händelser – som utförs enligt PUM. PUM-A kan även användas för andra verksamheter och aktiviteter, till exempel utbildning. För varje insats, händelse eller linjeverksamhet i PUM-A kan en stor mängd information skrivas in. Några av rubrikerna är: problembeskrivning, operativa metoder, genomförandeplan, samverkanspartner, målbeskrivning och uppföljning (av bland annat mål, metod, tid och vad man har lärt sig av insatsen). För varje insats i PUM-A måste olika beslut fattas, ofta centralt i polismyndigheten.

⁵⁶ Se tabell 16 i bilaga 1.

⁵⁷ Se tabell 16 i bilaga 1.

⁵⁸ Se tabell 17 i bilaga 1.

⁵⁹ 86 av 98 respondenter skrev något under frågan.

Mot bakgrund av den upplevda tidsbristen bör också nämnas att många närpolischefer anser att man kan lägga mindre energi på att dokumentera vissa typer av insatser. Sju av tio ser det som viktigare att göra en kartläggning och en analys av brottsproblemen vid längre planerade insatser än vid kortare insatser.⁶⁰ Knappt hälften tycker att det är viktigare att följa upp längre insatser än kortare sådana.⁶¹

Nyutbildade upplevs sakna kunskaper om brottsförebyggande arbete

Enligt tidigare studier behövs det mer utbildning inom polisen i hur man arbetar brottsförebyggande på ett problemorienterat sätt (se avsnitt ”Brister i arbetet med PUM enligt tidigare rapporter”). Både grundutbildningen och vidareutbildningar skulle överlag kunna fokusera mer på brottsförebyggande arbete, enligt Riksrevisionens rapport från 2010 (RiR 2010:23). En liknande bild framträder i vår undersökning. En majoritet av närpolischeferna tycker att det behövs mer vidareutbildning inom polisen om brottsförebyggande arbete, enligt en fast enkätfråga.⁶² Också i de öppna svaren frågar flera närpolischefer efter mer kunskaper om bland annat det problemorienterade arbetssättet och brottsförebyggande arbetsmetoder.

När det gäller grundutbildningen till polis tycker nästan hälften av poliserna i yttre tjänst att polisutbildningen endast i låg utsträckning gav dem kunskaper som gör att de kan utföra ett effektivt brottsförebyggande arbete.⁶³ Bland närpolischeferna upplever åtta av tio att de nyutbildade poliserna skulle behöva mer kunskaper om brottsförebyggande arbete från polisutbildningen.⁶⁴ Här är det dock svårt att veta exakt vilka typer av kunskaper om brottsförebyggande arbete som efterfrågas – om det till exempel gäller arbetssätt vid specifika insatser, en förståelse för det problemorienterade arbetssättet eller något annat.

Sex av tio närpolischefer anser också att nyutbildade poliser endast i låg utsträckning är intresserade av brottsförebyggande arbete (se avsnittet ”Motivation viktig enligt poliser i studien”).⁶⁵ Det som efterfrågas – i frisvaren – av många närpolischefer är poliser som är motiverade och engagerade i att arbeta brottsförebyggande och som stannar kvar och skaffar sig erfarenhet av brottsförebyggande arbete.

⁶⁰ Se tabell 18 i bilaga 1.

⁶¹ Se tabell 18 i bilaga 1.

⁶² Se tabell 11 i bilaga 1.

⁶³ Se tabell 19 i bilaga 1.

⁶⁴ Se tabell 11 i bilaga 1.

⁶⁵ Se tabell 11 i bilaga 1.

Detta är intressant eftersom polisernas erfarenheter och polisernas motivation är de två faktorer som uppfattas som allra viktigast för att få ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete.⁶⁶ Detta enligt en fast enkätfråga till närpolischeferna om framgångsfaktorer. Av svaren kan man alltså se att det är i faktorer hos de individuella poliserna – deras erfarenheter och deras motivation – som man uppfattar att nyckeln till framgång finns. Mot denna bakgrund blir utbildningen till polis viktig: dels att de personer som går polisutbildningen är individer som är eller kan bli motiverade att arbeta brottsförebyggande, dels att dessa personer får en utbildning (inklusive en aspiranttjänstgöring) som fungerar motiverande när det gäller brottsförebyggande arbete.

⁶⁶ Se tabell 5 i bilaga 1.

Prioriteringar

Sammanfattning

- Tidigare rapporter om brottsförebyggande arbete pekar på att polisens viktigaste styrdokument är otydliga när det gäller hur polisen ska prioritera mellan det brottsförebyggande arbetet och andra verksamheter.
- Även närpolischeferna i vår undersökning menar att de får otydliga direktiv uppifrån när det gäller hur det brottsförebyggande arbetet ska prioriteras.
- När det gäller prioriteringar i praktiken menar många av poliserna att det brottsförebyggande arbetet alltför ofta prioriteras ned: det avbryts på ett onödigt sätt av larm från LKC.
- De ständiga avbrotten försämrar kvaliteten på det brottsförebyggande arbetet, enligt många av poliserna.
- Enligt en intervjustudie tycks dock det brottsförebyggande arbetet ha blivit mer ”fredat” för avbrott de senaste åren. Detta gäller planerade insatser. Egeninitierade insatser avbryts fortfarande ofta av LKC.

I tidigare kapitel har det framgått att många poliser anser att det brottsförebyggande arbetet prioriteras lägre än andra verksamheter inom polisen. Man menar att det bland annat beror på att det brottsförebyggande arbetet har låg status inom polisen. I avsnitten nedan ges en bild av hur tidigare studier har behandlat prioriteringar av det brottsförebyggande arbetet, samt en fördjupning av hur poliserna i vår undersökning uppfattar prioriteringarna. Det handlar då alltså om prioriteringarna av det som poliserna i studien uppfattar som brottsförebyggande arbete, det vill säga aktiviteter som har som primärt syfte att förebygga. Utryckningar, lagföring och utredning ingår inte (se avsnittet om definition i inledningen och avsnittet om polisernas syn på brottsförebyggande arbete i kapitlet ”De mest effektiva insatserna” för en mer utförlig

beskrivning av hur vi definierar brottsförebyggande arbete i denna studie).

Tidigare rapporter belyser otydligheter i prioriteringarna

I en rapport från 2013 genomförde RPS en textanalys av polisens planeringsförutsättningar 2012–2014, samt av polismyndigheternas verksamhetsplaner för 2013 (RPS 2013). Av textanalysen framgick att begreppet brottsförebyggande arbete knappt nämndes i planeringsförutsättningarna. I stället dominerades detta dokument – särskilt avsnittet om nationella mål – av utredningsverksamheten. Det gick visserligen att i planeringsförutsättningarna utläsa att det fanns förväntningar på polismyndigheterna att de skulle arbeta brottsförebyggande. Men det tydliggjordes inte vad som avses med brottsförebyggande arbete och målen kring brottsförebyggande arbete var otydliga. Det framgick inte heller hur det brottsförebyggande arbetet skulle prioriteras i förhållande till andra verksamheter inom polisen.

Liknande gällde för polismyndigheternas verksamhetsplaner: fokus låg ofta på utredningsverksamheten. Brottsförebyggande arbete nämndes, men ofta på ett otydligt och osystematiskt sätt.

Även bakåt i tiden tycks prioriteringarna ha varit oklara. Riksrevisionen påpekade i sin rapport från 2010 att det inte framgick av planeringsförutsättningarna hur polismyndigheterna skulle prioritera mellan olika verksamheter (RiR 2010:23). Många olika områden framställdes som prioriterade, men ingen rangordning gjordes mellan dem. Det framgick inte heller i vilken utsträckning de prioriterade områdena handlade om brottsförebyggande arbete.

Även närpolischeferna anser att det finns otydligheter

Otydligheterna när det gäller prioriteringar tycks återspeglas i svaren i föreliggande undersökning. Vi frågade närpolischeferna om deras myndighetsledning är tydlig i hur det brottsförebyggande arbetet ska prioriteras i relation till andra verksamheter inom polisen. Sex av tio chefer instämmer endast i låg utsträckning i att myndighetsledningen är tydlig när det gäller sådana prioriteringar.⁶⁷

Denna otydlighet kan ses som olycklig – särskilt i kombination med att det brottsförebyggande arbetet anses ha låg status inom polisen (se avsnittet om status och motivation ovan). De allra flesta av närpolischeferna – 77 procent – menar att det brottsförebyggande arbetet prioriteras ned på grund av en kultur inom polisen där man prioriterar ingripande och utredning.⁶⁸ Det är möjligt att tydliga

⁶⁷ Se tabell 10 i bilaga 1.

⁶⁸ Se tabell 10 i bilaga 1.

styrdokument och direktiv uppifrån angående prioriteringar skulle kunna fungera som motvikt till denna kultur.

LKC-operatörer avbryter inte gärna planerade insatser – men kan avbryta egeninitierat brottsförebyggande arbete

När det gäller hur prioriteringarna ser ut i praktiken är det intressant att titta på situationer där olika typer av arbete ska utföras samtidigt och det finns begränsat med resurser. Sådana situationer kan till exempel uppstå i ett polisområde under en kväll när poliser i yttre tjänst arbetar med både uttryckningar och brottsförebyggande insatser.

I varje polismyndighet finns en länskommunikationscentral, LKC, som kan styra samtliga polispatruller. LKC har möjlighet att ta alla arbetande patruller i befogenhet om de anser sig ha behov av det. Det innebär att även grupper, exempelvis närpolis, som är planlagda för en brottsförebyggande insats, kan skickas på ett akutärende.

I rapporten om brottsutredningsprocessen framkommer det i intervjuer med operatörer på fyra LKC⁶⁹ att de har en bild av att allt fler poliser i yttre tjänst är ”fredade” för att arbeta med brottsförebyggande insatser (Brå 2013:20). De menar att de därför, särskilt vid brottsbelastade tidpunkter, har svårt att få ihop tillräckligt med poliser för att kunna skicka patruller till alla akuta uppdrag.

Inför rapporten om brottsutredningsprocessen intervjuades även poliser i yttre tjänst i fyra polismyndigheter om hur de uppfattar prioriteringarna mellan polisens olika verksamheter. Dessa poliser hade uttryckningar som främsta arbetsuppgift, men arbetade även brottsförebyggande när det fanns tid.

De flesta av de intervjuade poliserna instämmer i operatörernas bild av att det planlagda brottsförebyggande arbetet har prioriterats på sistone. Det tror de beror på att sådant arbete har varit kopplat till olika kvantitativa mål – mål som det på deras arbetsplats har setts som angeläget att uppnå. Exempel på sådana mål är att poliserna i ett område ska genomföra ett visst antal alkoholutandningsprov eller hastighetskontroller.

Samtidigt menar de intervjuade poliserna att det inte är ovanligt att deras brottsförebyggande arbete avbryts för olika uttryckningsärenden (prioritet 1, 2 och 3). Det handlar då oftare om att egeninitierat arbete avbryts än om att insatser som planerats i PUM-A blir avbrutna.

⁶⁹ Det handlar om LKC i polismyndigheterna i Uppsala, Värmland, Södermanland och Stockholm (polismästardistrikt City). Eftersom det inte är samma polismyndigheter som studeras i föreliggande studie kan det inte uteslutas att eventuella skillnader i hur poliserna upplever prioriteringar beror på att det yttre arbetet ser olika ut i de olika myndigheterna.

LKC-operatörer och yttre poliser ger delvis olika bilder. När LKC-operatörerna beskriver vilket brottsförebyggande arbete de ser som ”fredat” refererar de oftast till tydligt planlagda insatser. Yttre personal talar å andra sidan om såväl planlagda insatser som egeninitierade – och som framgått tidigare i rapporten tycks en stor andel av det brottsförebyggande arbetet poliserna beskriver vara egeninitierat. Detta egeninitierade arbete utförs ofta mellan olika larm och kan röra allt från kontroll av bilbälte till att prata med ungdomar i utsatta områden. Sådana insatser på eget initiativ tycker LKC-operatörerna att de kan avbryta.

Poliserna anser att avbrotten leder till sämre kvalitet

I öppna svar i enkätundersökningen beskrivs det som ett problem att det brottsförebyggande arbetet ofta avbryts av larm från LKC. I dessa svar framgår inte om arbetet som avbryts är egeninitierat eller planerat. Avbrotten försämrar dock kontinuiteten i arbetet och minskar motivationen att utföra brottsförebyggande arbete, enligt flera poliser i yttre tjänst. Denna bild bekräftas i undersökningen bland närpolischeferna. Sju av tio närpolischefer instämmer i hög utsträckning i påståendet ”kvaliteten på vårt brottsförebyggande arbete försämras på grund av att det alltför ofta avbryts av olika ingripanden”.⁷⁰ Närpolischeferna tycks alltså anse att det brottsförebyggande arbetet avbryts för ofta. Hur ofta det faktiskt avbryts framgår dock inte i föreliggande studie, även om larm från LKC är den vanligaste orsaken till att planerat brottsförebyggande arbete inte genomförs, enligt svaren på en fast enkätfråga.⁷¹ Den näst vanligaste orsaken anges vara personalbrist.

Även i Riksrevisionens rapport gav poliser uttryck för att de många avbrotten när poliserna åkte på larm försämrade kvaliteten på det brottsförebyggande arbetet (RiR 2010:23). Riksrevisionen tog också upp att det på nationell nivå saknades riktlinjer för när polisens planlagda brottsförebyggande arbete ska avbrytas. Man efterlyste särskilt en ökad tydlighet kring hur man inom polisen ska förhålla sig till så kallade prioritet 3-ärenden – händelsestyrda uppdrag som inte är akuta utan kan vänta.⁷² I vilken utsträckning planerat brottsförebyggande arbete avbröts för prioritet 3-händelser varierade mellan olika polismyndigheter, konstaterade Riksrevisionen.

⁷⁰ Se tabell 10 i bilaga 1.

⁷¹ Se tabell 20 i bilaga 1.

⁷² LKC graderar olika händelser utifrån hur brådskande de är. Prioritet 1-ärenden är akuta ärenden som kräver ett omedelbart ingripande, exempelvis en misshandling eller ett självmordsförsök. Vid prioritet 2-ärenden föreligger ingen omedelbar fara för liv eller hälsa. Det kan till exempel handla om pågående skadegörelse eller omhändertagande av berusade personer. Prioritet 3-ärenden är rutinärenden, exempelvis handräckningar eller trafikolyckor utan personskada.

De flesta närpolischefer är positivt inställda till att planlagt brottsförebyggande arbete prioriteras framför prioritet 3-ärenden. Drygt sju av tio närpolischefer instämmer i påståendet ”jag tycker att planerat brottsförebyggande arbete generellt bör gå före ’rutin-
artat’ händelsestyrt arbete (prioritet 3)”.⁷³

⁷³ Se tabell 10 i bilaga 1.

Referenser

Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Grannsamverkans effekter på brottsligheten*. Rapport 2008:9. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Utvärdering av Kronobergsmodellen. En polisiär arbetsmetod för att förebygga våld i offentlig miljö*. Rapport 2009:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Hot spots för brott i sex svenska städer. En studie av förutsättningarna för platsbaserat polisiärt arbete i Sverige*. Rapport 2011:17. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Samverkan mellan polis och kommun. Brottsförebyggande arbete utifrån överenskommelser*. Rapport 2013:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Satsningen på fler poliser – vad har den lett till?* Rapport 2013:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Polisers syn på utredning av mängdbrott. Uppdraget ”Satsningen på fler poliser”*. Rapport 2013:20. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). Kommande rapport om polisiärt brottsförebyggande arbete riktat mot hot spots för personrån och misshandel.

Brottsförebyggande rådet och Rikspolisstyrelsen (2011). *Återrapportering av regeringsuppdrag. Polisens strategiska brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Granér, Rolf (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

Holgersson, Stefan (2005). *Yrke: Polis. Yrkeskunskap, motivation, IT-system och andra förutsättningar för polisarbete*. Linköping: Institutionen för datavetenskap, Linköpings universitet.

National Institute of Justice (2013). <www.crimesolutions.gov> Hämtat den 15 augusti 2013.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2006). *PUM-handboken*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2011a). *Polisens planeringsförutsättningar för 2012–2014*. Dnr: EA-903-1426/11. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2011b). *Granskning av ökat antal poliser – sammanfattande rapport*. Dnr: IR-977-1485/11. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2012). *Samverkan polis och kommun*. Inspektionsrapport 2012:2. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2013). *Testa ny definition av polisens brottsförebyggande arbete. Etapprapport 1*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Riksrevisionen, RiR (2010). *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?* Rapport 2010:23. Stockholm: Riksrevisionen.

Sherman, Lawrence (2013). The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing and Tracking. I: Tonry, M. (red.) *Crime and Justice in America 1975-2025*. Chicago: The University of Chicago Press.

H. Veigas och C. Lum (2013). Assessing the evidence base of a police service patrol portfolio. *Policing. A journal of Policy and Practice*, 2013, 3.

Bilaga 1. Tabeller

Tabell 1. Svarefrekvens för enkätundersökning bland poliser i yttre tjänst.

Myndighet	Storlek urval	Antal inkomna enkäter	Svarefrekvens i procent
Blekinge	78	46	59
Norrbottn	211	87	41
Storgöteborg (Västra Götaland)	299	115	38
Totalt	588	248	42

Tabell 2. Andel i procent av närpolischeferna respektive poliserna i yttre tjänst som har nämnt ett insatsområde som ett av de mest effektiva, samt andel som har nämnt insatsområdet som ett av de vanligaste i det brottsförebyggande arbetet.

Insats	Mest effektiva		Vanligast	
	Närpolischefer (N = 97)	Poliser i yttre tjänst (N = 180)	Närpolischefer (N = 98)	Poliser i yttre tjänst (N = 181)
Trafik	16	37	32	60
Ungdomar	55	29	60	27
Krog	30	28	29	52
Synlighet	39	65	21	47
Samverkan	30	9	41	9
Information (ej ungdomar)	14	12	18	9
Grannsamverkan	14	4	18	3
Livsstilskriminella	12	2	13	1
Lagföring/Utreddning/Span	16	10	9	2
Övrigt	32	21	19	16

* Varje respondent fick ange tre insatser som de själva ansåg förebygger brott mest effektivt och tre insatser som de bedömde var de vanligaste insatserna.

Tabell 3. Genomsnittlig tid som ingripandepoliser respektive närpoliser arbetade med brottsförebyggande arbete under december månad 2012.*

	Ingripandepoliser (N = 122)	Närpoliser (N = 34)
Antal timmar	42,7	69,6

* Medelvärdena grundar sig på respondenternas uppskattade tid. Endast de poliser som hade arbetat brottsförebyggande under december månad ingår i tabellen. Extremvärden är borttagna.

Tabell 4. Medelvärde av antal planlagda/beordrade respektive egeninitierade arbetstimmar i brottsförebyggande arbete som poliserna i yttre tjänst uppskattar att de deltagit i under december månad 2012*.

	Planlagt/beordrat BF-arbete (N = 140)	Egeninitierat BF-arbete (N = 159)
Antal timmar	31,5	28,5

* Endast de poliser som angav ett värde över 0 ingår i beräkningarna.

Tabell 5. Andel i procent av närpolischeferna som anser att olika faktorer är oviktiga eller viktiga för att polisens brottsförebyggande arbete ska bli framgångsrikt.

	Mycket oviktig	Ganska oviktig	Ganska viktig	Mycket viktig	Summa
Polisernas egna erfarenheter/lokalkännedom. (N = 98)	0	2	27	71	100
Polisernas motivation för BF-arbete. (N = 98)	1	1	39	59	100
Om myndighetsledningen är intresserad av BF. (N = 98)	2	7	33	58	100
Polisens synlighet (N = 98)	2	6	40	52	100
Antalet poliser i yttre tjänst (N = 98)	0	7	42	51	100
Kvaliteten på kartläggningarna av brottsligheten. (N = 97)	1	7	43	49	100
Antalet poliser som får arbeta enbart med BF utan avbrott. (N = 98)	2	14	41	43	100
Kvaliteten på analyserna av orsakerna till brottsproblemen (i BF-arbetet). (N = 98)	1	13	43	43	100
Kvaliteten på KUT-analyserna för BF. (N = 97)	3	11	48	38	100
Hur ofta BF-arbetet avbryts av larm. (N = 98)	3	19	44	34	100
Kvaliteten på uppföljningarna av BF-arbetet. (N = 97)	1	8	57	34	100
Hur myndighetens mål för BF formuleras. (N = 96)	3	23	54	20	100

Tabell 6. Andel i procent som instämmer i att det finns tillräckligt med resurser för att kunna bedriva ett bra BF-arbete.*

	Poliser i yttre tjänst (N = 204)	Närpolischefer (N = 97)	Totalt (N = 301)
Instämmer i mycket låg utsträckning	52	40	48
Instämmer i ganska låg utsträckning	29	40	33
Instämmer i ganska hög utsträckning	17	14	16
Instämmer i mycket hög utsträckning	2	6	3
Summa	100	100	100

* Närpolischeferna fick ta ställning till påståendet "Vi [i mitt område] har tillräckligt med resurser för att kunna bedriva ett framgångsrikt BF-arbete". Poliserna i yttre tjänst fick ta ställning till påståendet "Jag upplever att vi på min arbetsplats har tillräckligt med resurser för att bedriva ett effektivt BF-arbete".

Tabell 7. Andel i procent av närpolischeferna som bedömer att regeringens satsning på fler poliser har lett till följande i deras område. (N = 98)

	Ja, mycket fler	Ja, något fler	Nej	Summa
Fler poliser i yttre tjänst	3	27	70	100
Fler poliser i yttre tjänst som arbetar med BF	2	24	74	100

Tabell 8. Andel i procent av närpolischeferna som instämmer i följande påståenden om regeringens satsning på fler poliser.

	Instämmer i mycket låg utsträckning	Instämmer i ganska låg utsträckning	Instämmer i ganska hög utsträckning	Instämmer i mycket hög utsträckning	Summa
Satsningen har lett till att brottsligheten har minskat. (N = 98)	30	51	16	3	100
Satsningen har lett till mer resurser för BF i mitt område. (N = 97)	52	32	14	2	100
Satsningen har lett till ökad polisiär synlighet. (N = 97)	42	35	19	4	100
Satsningen har lett till ett mer framgångsrikt BF-arbete. (N = 97)	37	40	19	4	100

Tabell 9. Andel i procent som instämmer i påståendet "I min myndighet är det hög status att arbeta med BF".

	Poliser i yttre tjänst (N = 208)	Närpolischefer (N = 96)	Total (N = 304)
Instämmer i mycket låg utsträckning	42	42	42
Instämmer i ganska låg utsträckning	44	50	46
Instämmer i ganska hög utsträckning	11	7	10
Instämmer i mycket hög utsträckning	3	1	3
Summa	100	100	100

Tabell 10. Andel i procent av närpolischeferna som instämmer i följande påståenden om prioriteringar i det brottsförebyggande arbetet i deras område.

	Instämmer i mycket låg utsträckning	Instämmer i ganska låg utsträckning	Instämmer i ganska hög utsträckning	Instämmer i mycket hög utsträckning	Summa
Kvaliteten på vårt BF-arbete försämras på grund av att det alltför ofta avbryts av olika ingripanden. (N = 96)	4	26	43	27	100
Jag tycker att planerat BF-arbete generellt bör gå före "rutinartat" händelsestyrt arbete (prioritet 3). (N = 96)	5	21	47	27	100
Myndighetens ledning är tydlig i hur BF-arbetet ska prioriteras i relation till andra verksamheter. (N = 97)	17	43	29	11	100
BF prioriteras ner på grund av en kultur inom polisen där man prioriterar ingripande och utredning. (N = 96)	7	16	47	30	100

Tabell 11. Andel i procent av närpolischeferna som instämmer i följande påståenden om utbildning.

	Instämmer i mycket låg utsträckning	Instämmer i ganska låg utsträckning	Instämmer i ganska hög utsträckning	Instämmer i mycket hög utsträckning	Summa
Nyutbildade poliser är intresserade av BF. (N = 94)	22	38	32	8	100
Nyutbildade poliser skulle behöva mer kunskaper om BF från polisutbildningen. (N = 95)	2	17	50	31	100
Det skulle behövas mer vidareutbildning om BF. (N = 98)	3	19	45	33	100

Tabell 12. Andel i procent av poliserna i yttre tjänst som instämmer i påståendet "Jag tycker att det är givande att arbeta brottsförebyggande".

	Ingripandepoliser (N = 140)	Närpoliser (N = 45)	Total (N = 185)
Instämmer i mycket låg utsträckning	4	0	3
Instämmer i ganska låg utsträckning	11	4	9
Instämmer i ganska hög utsträckning	60	47	57
Instämmer i mycket hög utsträckning	25	49	31
Summa	100	100	100

Tabell 13. Andel i procent av poliserna i yttre tjänst som instämmer i följande påståenden om feedback.

	Instämmer i mycket låg utsträckning	Instämmer i ganska låg utsträckning	Instämmer i ganska hög utsträckning	Instämmer i mycket hög utsträckning	Summa
Jag får regelbunden feedback av min arbetsledare (till exempel yttre befäl eller gruppchef) avseende hur mitt BF-arbete utförs. (N = 205)	26	41	29	4	100
Den feedback avseende mitt BF-arbete jag får av min arbetsledare upplever jag som konstruktiv. (N = 180)	13	32	46	9	100

Tabell 14. Andel i procent av närpolischeferna som instämmer i följande påståenden om polisens kriminalunderrättelsetjänst, KUT.

	Instämmer i mycket låg utsträckning	Instämmer i ganska låg utsträckning	Instämmer i ganska hög utsträckning	Instämmer i mycket hög utsträckning	Summa
KUT-materialet vi får för BF-arbetet är användbart. (N = 97)	20	37	34	9	100
KUT-materialet för BF innehåller ofta information vi redan kände till. (N = 98)	3	19	38	40	100

Tabell 15. Andel i procent av närpolischeferna som instämmer i följande påståenden om arbetsmetoder och metodval i det brottsförebyggande arbetet i deras område. (N = 98)

	Instämmer i mycket låg utsträckning	Instämmer i ganska låg utsträckning	Instämmer i ganska hög utsträckning	Instämmer i mycket hög utsträckning	Summa
Att utgå från tillgänglig kunskap om olika metoders effekter (arbets evidens-/erfarenhetsbaserat) är viktigt i BF-arbetet.	0	8	61	31	100
Det är viktigt att utgå från en analys av orsakerna till brottsproblemen när man väljer arbetsmetod.	0	9	57	34	100
Vid val av arbetsmetod är polisernas egna erfarenheter av vad som brukar fungera viktiga.	1	20	53	26	100

Tabell 16. Andel i procent av närpolischeferna som instämmer i följande påståenden om PUM (Polisens underrättelsemodell) och PUM-A (Polisens underrättelsemodell – Applikationer).

	Instämmer i mycket låg utsträckning	Instämmer i ganska låg utsträckning	Instämmer i ganska hög utsträckning	Instämmer i mycket hög utsträckning	Summa
PUM är relevant för det praktiska BF-arbetet. (N = 97)	7	34	50	9	100
PUM gör BF-arbetet mer framgångsrikt. (N = 97)	6	42	43	9	100
PUM-A gör BF-arbetet mer framgångsrikt. (N = 96)	18	53	23	6	100
Jag använder PUM-A för att få information om hur andra har arbetat med BF tidigare. (N = 97)	20	45	30	5	100
Vi har fått bra stöd från myndighetsledningen i att implementera PUM-A. (N = 96)	26	37	31	6	100

Tabell 17. Andel i procent av närpolischeferna som anger förekomst av att de "dokumenterar 'dubbelt' – för in samma uppgifter i fler än ett system – när de dokumenterar BF". (N = 96)

Närpolischefer	
Mycket sällan	10
Ganska sällan	22
Ganska ofta	37
Mycket ofta	31
Summa	100

Tabell 18. Andel i procent av närpolischeferna som instämmer i följande påståenden om kartläggning, uppföljning och orsaksanalys i det brottsförbyggande arbetet.

	Instämmer i mycket låg utsträckning	Instämmer i ganska låg utsträckning	Instämmer i ganska hög utsträckning	Instämmer i mycket hög utsträckning	Summa
Det är viktigare att göra en kartläggning* inför längre planerade BF-insatser än inför kortare insatser. (N = 98)	8	21	39	32	100
Det är viktigare att följa upp de längre planerade BF-insatserna än de kortare. (N = 97)	16	38	42	4	100
Det är viktigare att analysera orsaker till brottsproblemen inför längre planerade BF-insatser än inför kortare insatser. (N = 98)	6	20	46	28	100

* I en kartläggning tar man fram och sammanställer information – till exempel brottsstatistik och händelserapporter – för att ta reda på vilka brottsproblem som det är motiverat att arbeta mot.

Tabell 19. Andel av poliserna i yttre tjänst som instämmer i påståendet "Polisutbildningen gav mig kunskaper som gör att jag kan utföra ett effektivt BF-arbete". (N = 204)

Poliser i yttre tjänst	
Instämmer i mycket låg utsträckning	15
Instämmer i ganska låg utsträckning	32
Instämmer i ganska hög utsträckning	46
Instämmer i mycket hög utsträckning	7
Summa	100

Tabell 20. Skäl till varför det brottsförebyggande arbete som poliserna i yttre tjänst planläggs/beordras till inte genomförs. Poliserna ombads rangordna svarsalternativen nedan, där 1 är vanligaste orsaken, 2 näst vanligaste och så vidare. Tabellen visar medelvärden.

Poliser i yttre tjänst	
På grund av att LKC-styrda ärenden har företräde (N = 161)	1,33
På grund av personalbrist (N = 141)	1,98
På grund av ändringar i planeringen (N = 119)	2,53
På grund av otillräcklig motivation (N = 83)	3,80

Bilaga 2. Enkäterna

Enkäterna som användes i undersökningen finns för nedladdning på www.bra.se i anslutning till denna rapport (sök under Publikationer).

Brå har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera den satsning på fler poliser som gjordes åren 2006–2010. I en första delrapport som publicerades sommaren 2013 beskrevs hur satsningen fördelats mellan länen och mellan olika typer av verksamhet. Sammantaget drogs slutsatsen att ökningen i praktiken var mindre än vad många föreställt sig och att det inte gick att förvänta sig stora förbättringar av Polisens resultat enbart på grund av resursökningen.

När det gäller brottsförebyggande arbete visade den första rapporten att detta hade ökat och blivit mer systematiskt och planerat. Dock fanns brister i kvaliteten. I denna rapport har Brå gått vidare i analysen av det brottsförebyggande arbetet. Syftet har varit att få polisens egen bild av problem och lösningar. Studien bygger främst på enkätsvar från cirka 250 poliser i yttre tjänst och 100 närpolischefer.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 401 87 00 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST INFO@BRA.SE • WWW.BRA.SE

ISBN 978-91-87335-17-4 • URN:NBN:SE:BRÅ-526 • ISSN 1100-6676