

# Hur kan polisen tackla gängskjutningarna?

Stefan Holgersson  
redaktör

Kontaktadresser:

Stefan Holgersson  
[stefan.holgersson@liu.se](mailto:stefan.holgersson@liu.se)

Linköpings universitet  
SE - 581 83 Linköping

Publiceras av Linköping University Electronic Press  
URL: [www.ep.liu.se](http://www.ep.liu.se)  
E-post: [ep@ep.liu.se](mailto:ep@ep.liu.se)

Omslag: Tomas Hägg, LiU-tryck.

Detta verk skyddas enligt lagen om upphovsrätt (URL  
1960:729). Upphovsrätten ägs av författarna, 2020.

©Stefan Holgersson och Johannes Knutsson, 2020

# Hur kan polisen tackla gängskjutningarna?

Stefan Holgersson  
redaktör



## Innehåll

<b>Förord .....</b>	<b>7</b>
<b>Introduktion och sammanfattning.....</b>	<b>9</b>
<b>Polisens aktioner mot gängskjutningar.....</b>	<b>11</b>
Vad var nytt? .....	11
Exempel från Stockholm .....	11
Exempel från Uppsala .....	12
Operation Rimfrost – uppstart .....	13
Aktion ”action week” .....	14
”Send more cars”-metoden .....	15
Användningen av produktionsstatistik.....	15
Projektet Sluta Skjut.....	17
Rimfrost – fortsättning .....	18
Fördjupad statistisk beskrivning och analys .....	19
Personal utan en person- och lokalkännedom med ett offensivt förhållningssätt .....	25
Utfallet av Operation Rimfrost.....	25
Rimfrost – avslutning.....	27
Efter Rimfrost .....	32
Referenser .....	34
<b>Kan strategin med fokuserad avskräckning mot gängskjutningar överföras till Sverige? ...</b>	<b>43</b>
Fokuserad avskräckning och dess upprinnelse .....	43
Processen .....	44
Problemet och analysen .....	44
Erfarenheter i gruppen av insatser mot gäng .....	45
Övergripande strategi.....	45
Operation Ceasefire .....	46
Strategins olika nivåer .....	47
Den fortsatta våldsutvecklingen.....	47
Konklusion .....	48
Bästa problemorienterade polisprojekt år 1998.....	48
Group Violence Intervention.....	49
Utveckling och breddningen av strategin.....	49
Fokuserad avskräckning för att stänga öppna narkotikamarknader.....	49
Kommentar.....	50
Fokuserad avskräckning mot våld i nära relationer .....	51

Kommentar.....	54
Är fokuserad avskräckning effektiv? .....	54
Kommentar.....	56
Erfarenhet av tillämpning i Storbritannien.....	56
Kommentar.....	57
Opportunitetsprincipen och diskretionär befogenhet.....	57
Fokuserad avskräckning i Sverige? .....	58
Referenser .....	60
<b>Problemororienterat polisarbete.....</b>	<b>63</b>
Filosofins bakgrund .....	63
Problemororienterat polisarbete.....	63
Tidiga försök att införa problemorienterat polisarbete.....	64
Utvecklingen av filosofin .....	65
Center for Problem-Oriented Policing.....	65
Brister i filosofin?.....	66
Fallstudien .....	66
Varför svag praktik?.....	66
Fortsatt utveckling.....	68
Slutord .....	68
Referenser .....	70
<b>Problemororienterat polisarbete i Sverige.....</b>	<b>73</b>
Utvecklingen.....	73
Polisens underrättelsemodell – PUM.....	74
Brottsförebyggande rådets utvärderingar .....	74
Nya modeller .....	75
"Community policing"-modellen.....	75
Återinföring av problemorienterat polisarbete?.....	76
Evidensbaserad polisverksamhet vs. problemorienterat polisarbete.....	76
New York-polisens metod - en problemorienterad strategi? .....	78
Tillgång till forskningskompetens.....	79
Referenser .....	81
<b>Vad brister i ledningen av polisverksamheten?.....</b>	<b>85</b>
Polisledningens agerande mot egna utvärderingsfunktionen .....	85
Polisorganisationen och ledarskapet .....	86
Polisens organisationsfilosofi .....	86
Ledningens oförmåga att lyssna till poliserna på fältet .....	87

Ledningens förmåga till förnyelse .....	88
Ledarskap och ledarstilar .....	89
Ledarskapets kvalitet.....	89
Ledarstilar.....	89
Referenser .....	92
<b>Avslutande kommentar .....</b>	<b>95</b>
<b>Appendix 1 .....</b>	<b>97</b>
<b>Appendix 2 .....</b>	<b>99</b>





# Förord

Jag hoppas denna rapport kan bidra till att polisen ökar sin förmåga att arbeta mot den grovt organiserade brottsligheten i form av bland annat gängskjutningar och sprängningar.

Till att börja med vill jag tacka Johannes Knutsson som lagt ner stor energi på att rapporten skulle bli bra. Jag vill även tacka Ann-Christine Andersson Arntén som läst igenom rapporten och kommit med värdefulla synpunkter samt ett antal polisanställda som inte vill bli nämnda vid namn eftersom risken är stor att det skulle få negativa konsekvenser för dem.

Linköping i september 2020

Stefan Holgersson



# Introduktion och sammanfattning

*Stefan Holgersson*

Denna den fjärde rapporten<sup>1</sup> inom ramen för Forte-projektet ”*Polisarbete i socioekonomiskt utsatta områden i Sverige – utmaningar och möjligheter för polisen och rättsväsendet att lyckas med sitt uppdrag när det existerar parallella maktstrukturer i ett område*” berör primärt polisens förmåga att arbeta mot gängskjutningar. Studien är finansierad av FORTE och Handelsbankens forskningsstiftelser. Rapporten består av fem kapitel.

Det första kapitlet behandlar polisens aktioner för att komma tillrätta med gängskjutningar och andra former av grov organiserad brottslighet; bland annat berörs insatsen Rimfrost. Kapitlet visar att polisens bild av kraftiga och effektiva insatser mot den grovt organiserade brottsligheten inte överensstämmer med ett verkligt förhållande. Kapitlets målgrupp är främst externa aktörer såsom journalister och politiker som vill få en inblick i polisens arbete med dessa frågor.

I det andra kapitlet beskrivs strategin med fokuserad avskräckning mot gängskjutningar som visat sig vara effektiv i USA och frågan ställs om denna metod kan överföras till Sverige. Av kapitlet framgår att förutsättningarna i USA och Sverige för att tillämpa denna strategi är väldigt olika. Utvecklingen av strategin om fokuserad avskräckning skedde inom ramen för problemorienterat polisarbete. I det tredje kapitlet beskrivs problemorienterat polisarbete och frågan ställs om det med denna filosofi som ledstjärna skulle vara möjligt att genomföra projekt för att komma till rätta med problem såsom gängskjutningar och sprängningar som finns på många platser i Sverige. Det framgår att denna filosofi öppnar goda möjligheter att komma tillrätta med olika slags problem.

Kapitel två och tre i rapporten är skrivna av professor emeritus Johannes Knutsson. Det var naturligt att vända sig till honom när dessa frågor skulle behandlas. Han är en internationellt respekterad expert i problemorienterat polisarbete och har samverkat med världsledande forskare inom polisforskningen. Sedan flera år är han domare i Herman Goldstein Award där särskilt lyckade POP-projekt belönas; han har publicerat böcker i ämnet och även genomfört ett prisbelönt problemorienterat projekt. Vidare är han bland annat gästprofessor vid Jill Dando Institute of Security and Crime Science, University College London och medlem i Advisory Board till N8 Policing Research Partnership-projektet som går ut på att styrka och utveckla samarbetet mellan de åtta universiteterna och poliskårerna i norra England. Kapitel två och tre är framförallt skrivna för att praktiker inom polisen ska kunna förstå och få användning av det. Kapitlen kan även vara intressanta för exempelvis politiker eftersom de kan öka

---

<sup>1</sup> Se appendix 1 för att få en kort beskrivning av innehållet i de övriga rapporterna.

förståelsen och kunskapen om de möjligheter som finns att komma tillrätta med bland annat gängskjutningar och sprängningar.

Kapitel fyra beskriver problemorienterat polisarbete i Sverige och de utmaningar som finns för att svensk polis ska kunna tillämpa denna filosofi. Om problemorienterat polisarbete skall ha en framtid som ett viktigt led i polisverksamheten måste polisledningen ha tillgång till den analytiska kompetens som finns hos kvalificerade forskare med djupgående kunskaper i problemorienterat polisarbete samt visa respekt för forskningen och dess villkor. I kapitlet tydliggörs att svensk polis har missuppfattat innebörden av problemorienterat polisarbete, vilket bland annat kommer till uttryck i polisens metodstöd för arbete med medborgarlöften. Det framgår vidare att externa aktörer har bidragit till att denna villfarelse har uppstått och fortfarande kvarstår.

I kapitel fem behandlas strukturella förhållanden som har betydelse för att polisen på ett framgångsrikt sätt ska ha förutsättningar att agera mot den grovt organiserade brottsligheten i form av bland annat gängskjutningar och sprängningar. Framförallt berörs polisens ledningsfilosofi som medför att polisen är långt ifrån att vara en lärande organisation. Det framkommer i kapitlet att det råder en kamp mellan en gammal ledningsfilosofi och en ny mer modern. Anledningen att den gamla fortfarande är starkast kan kopplas till att ett antal individer med ett sådant förhållningssätt fortfarande har centrala positioner i polisorganisationen. Innan en förändring av rådande ledningsfilosofi kommer till stånd går det inte att förvänta sig att polisens förmåga att bland annat tackla gängskjutningarna kommer att utvecklas på ett önskvärt sätt.

# Polisens aktioner mot gängskjutningar

Stefan Holgersson

Antalet mord som sker mellan löst sammansatta grupperingar har ökat kraftigt sedan mitten av 1990-talet. Dessa grupperingar – gäng – finns främst i särskilt utsatta områden. Sverige skiljer ut sig med en efter europeiska förhållanden extremt hög nivå av skjutningar med unga som gärningsmän och offer (Sturup m.fl., 2018). Även användning av sprängmedel sticker ut. De samhälleliga motåtgärderna har inte varit verkningsfulla.

För att minska skjutningarna och sprängningarna lanserade Nationella Operativa Avdelningen vid Polismyndigheten Operation Rimfrost. Flera andra tidigare aktiviteter har gemensamma drag med hur operationen kom till, hur kommunikationen utformades och hur arbetet genomfördes. I det följande kommer jag att behandla följande frågor:

- I vilken utsträckning innebar aktionen något nytt?
- Vilken retorik användes?
- Vad säger statistiken om utfallet?

## Vad var nytt?

Flera andra tidigare aktiviteter har tydliga gemensamma drag med hur Rimfrost kom till, hur kommunikationen utformades, hur arbetet genomfördes och hur resultatet redovisades.

### Exempel från Stockholm

Stockholmspolisens *Särskilda gänginsats (SGI)*, *aktionsgrupp Nova*, *operation Serum* och arbetet med personer som ingick i den så kallade *Nova-listan* är exempel på initiativ som liknar Operation Rimfrost. Dessa aktiviteter från 00-talet var liksom Rimfrost svaret på behovet av att visa handlingskraft i kampen mot den grovt organiserade brottsligheten. Frihetsberövanden, beslag och fängelsedomar lades fram som bevis på ett framgångsrikt arbete.

När de granskades visade sig uppgifterna var missvisande och ibland direkt felaktiga; exempelvis var det inte 30 utan 17 stycken av de Nova-markerade som blivit dömda till fängelse (Holgersson, 2013).

En insats i Stockholm som fått stor positiv uppmärksamhet är *Tore 2*, även om det fanns förhållanden som talade för att man i vissa aspekter inte hade lyckats - såsom att rån och olaga hot inte minskade i omfattning (se t.ex. Sveriges radio, 2016). Insatsen har stått som förebild för andra insatser både i Stockholm och i övriga landet, såsom operationerna *Selma* och *Alfred* som genomfördes för att minska skjutvåld i Malmö (se Brå, 2014). Ansvarig för insatsen *Tore 2* har vid flera tillfällen poängterat att deras insats inte går att kopiera eftersom Södertälje har sina säregna kännetecken och informationsläget var ovanligt gynnsamt (se Sundelin i Fokus, 2015)<sup>2</sup>. Dessa förhållanden kan förklara varför polisen inte lyckats med insatser med ett

---

<sup>2</sup> För att hålla ner antal fotnoter och underlätta läsning används inte fotnot för referens till media-inslag/-artiklar, utan anges på detta sätt.

liknande upplägg i områden med en helt annan kontext och andra förutsättningar (se t.ex. Holgersson, 2019).

Tore 2 följdes av andra insatser i Stockholm såsom operation *Mareld*. Operation *Mareld* skulle komma tillrätta med problemen i Stockholms förorter (se t.ex. Mahovic i SVT, 2016) och angavs kunna få effekt på den organiserade brottsligheten (se t.ex. Fallenius i SVT, 2017).

Senare initierades operation *Max* som påstods vara lösningen på att bryta våldskurvan i den kriminella miljön i Stockholm. Precis som i många andra fall när insatser startats sa polisen omgående att man kunde se positiva resultat av insatsen (se t.ex. By i DN, 2019). Senare framfördes att effekten av bland annat operation *Mareld* och *Max* inte blivit de önskade (se Fallenius i SVT, 2019). Stockholmspolisen informerade att Tore 3 skulle startas upp (Flygt, 2019) och hävdade redan efter två månader att insatsen var lyckad genom att redovisa att vapen och narkotika beslagtogs samt att personer frihetsberövats och dömts (Fallenius i SVT, 2020).

### Exempel från Uppsala

Ett annat exempel på logiken kring framväxten av Operation *Rimfrost* är Uppsalapolisens sätt att presentera sitt arbete mot de kriminella gängerna i slutet av 2010-talet. Uppsalapolisen angav att man bland annat under 12 månader hade gripit *"drygt 150 gängmedlemmar"*, beslagit *"38 vapen"* och att sammanlagt *"70 års fängelse"* hade dömts ut. Lokalpolisområdeschefen uttalade: *"Vi ska vara som en sovjetisk stridsvagn, bara köra på och inte stanna förrän vi är i Berlin."* och att det bara är *"att kriga rakt in i kaklet och inte ge sig förrän vi utplånar gängerna."* (TT, 2017a). Regionpolischefen i region Mitt gick ut och lovordade arbetet som bedrevs i Uppsala bland annat med orden: *"Det saknar nästan motstycke."* (TT, 2018).

Uppsalapolisens gänginsatser fick stor uppmärksamhet med rubriker som *"Uppsalapolisen knäcker gängerna"*. Kriminologen Jerzy Sarnecki påpekade i maj 2018 att problemet med gängkriminalitet minskat – inte bara i Uppsala utan i hela landet och framförde att *"om några år tror jag de här problemen är mycket mindre."* (Sandhammar i SVT, 2018). I sociala medier publicerade lokalpolischefen i Uppsala bilder på poliser i militärgröna uniformer med automatvapen, bilder på frihetsberövade personer som var handfängslade och bilder på beslagtagna vapen och uttryck som *"bekämpa"*, *"utplåna"*, *"neutraliserad"* och *"anfall"* användes (se t.ex. Pohjanen och Olin Persson i SVT, 2018).

Lokalpolischefens sätt att kommunicera omnämndes mestadels i positiva ordalag i sociala medier (se t.ex. Wallin i Skydd och säkerhet, 2018). Statsministern Stefan Löfvén hyllade honom i sitt jultal 2017 som en fantastisk polis som sätter åt den grova brottsligheten och inte *"viker en tum"* (TT, 2017b). Dessa signaler från politiskt håll om vad som uppskattades finns anledning att ha i åtanke när polisens sätt att kommunicera kring Operation *Rimfrost* presenteras senare i detta kapitel.

Uppsalapolisen redovisade detaljerade uppgifter kring utfallet av sina insatser under år 2017 och 2018. Tidigare studier har visat att det finns goda möjligheter för polisen att manipulera resultat, vilket inte bara skett inom svensk polis (se t.ex. Holgersson och Knutsson, 2011;

Holgersson, 2013) utan även tillämpats av andra poliskårer i andra länder (se t.ex. Eterno och Silverman, 2012).

Att redovisade utfall av polisens arbete är missvisande behöver inte betyda att det rör sig om en medveten manipulering. Om olika enheter lämnar statistikrapporter till högre chef utan att ange vilka ingripanden som avses och om flera enheter är inblandade i samma ingripanden finns en risk att beslag och frihetsberövanden dubbelredovisas. När underlag till de sammanställningar som Uppsalapolisen hade förmedlat om beslag, anmälningar och frihetsberövade efterfrågades visade det sig att lokalpolischefen inte hade bokfört statistiken på ett sådant sätt att uppgifterna kunde styrkas eller kontrolleras.

Eftersom antal frihetsberövanden var ett mått som återkom begärdes uppgifter om det totala antalet gripanden som fanns registrerade i polisens händelserapporteringssystem (STORM) de senaste fem åren för Uppsala kommun. Det visade sig att det år statsministern höll sitt jultal och berömde Uppsalapolisens uppmärksammade insats som pågått under ett år, låg antal gripanden på en lägre nivå jämfört med de två föregående åren (612 gripanden jämfört med 642 år 2016 och 619 år 2015<sup>3</sup>).

Efterföljande år (2018) var antal gripanden på en betydligt högre nivå (788), men det ledde inte till att Uppsalapolisen kom tillrätta med problemet med skjutningar och gängkriminalitet. I juni 2019 uttryckte polisområdeschefen att det var en *"sjukt hög belastning"* efter sex skjutningar och fyra olösta mord och framförde: *"Jag har aldrig varit med om något liknande."* (Gummesson i SvD, 2019).

I november år 2019 hade polisen i Uppsala en presskonferens med anledning av att det skett rekordmånga skjutningar under året. Man konstaterade att skjutningarna i regionen fortsatte – *"trots att polisen bedriver ett hårt arbete för att få stopp på dem."* (Sandhammar och Forslund i SVT, 2019). Någon kritisk reflektion kring det valda arbetssättet skedde inte. I december 2019 konstaterade kommunalrådet i Uppsala att utvecklingen gått åt fel håll. Han hoppades att Operation Rimfrost skulle komma till Uppsala (Leijonhufvud i SVT, 2019). Operation Rimfrost hade marknadsförts hårt av polisledningen och fått mycket positiv publicitet i media. Men innebar verkligen Rimfrost något nytt? Skulle polisen lämna tidigare gamla hjulspår?

## Operation Rimfrost – uppstart

Flera befattningshavare på nyckelbefattningar inom polisen är rekryterade från ingripande-/insatsverksamheten. Dessa personer är i sin yrkesroll vana att hantera uppkomna problem genom att initiera särskilda insatser. Det betyder att det kan kännas tryggt att handskas med andra typer av problem på ett liknande sätt. Efter några särskilt uppmärksammade mord i Malmö var det därför naturligt att det vid en pressträff den 11 november 2019 meddelades

---

<sup>3</sup> Här bör poängteras att antal gripanden inte är en bra indikator för effekter på den organiserade brottsligheten, men eftersom polisen redovisar antal gripanden som ett sätt att påvisa att en insats är lyckad presenteras sådan statistik för att möjliggöra en jämförelse med andra perioder. Uppsalapolisens uppgivna utfall av insatsen i form av antal utdömda fängelseår visade sig vid en genomgång av förundersökningsprotokoll och domar ha sådana kvalitetsbrister att det var svårt att göra jämförelser över tid. Andra uppgifter som möjliggjorde en kontroll av antal uppgivna beslag etc. inom ramen för insatsen motsatte sig Uppsalapolisen att lämna ut.

att den Nationella operativa avdelningen (NOA) utlyst en särskild nationell insats benämnd Operation Rimfrost (Zachrisson i SVT, 2019). Syftet var att minska antalet skjutningar och sprängningar samt att öka tryggheten. Insatsen förväntades få ett nationellt genomslag. Rikspolischefen hade tidigare tillkännagivit att *"det inom närtid kommer ske omfattande beslut som kommer påverka hela polisens förmåga att arbeta mot grov brottslighet. Vad det handlar om i detalj kommer polisen att återkomma till."* Rikspolischefen påstod: *"Det kommer bli otroligt jobbigt att vara kriminell i Sverige."* (Ögren i SvD, 2019).

I Stockholm finns en stark tradition att initiera olika former av insatser och marknadsföra dessa som lösningen på ett problem. Med tanke på att de högsta cheferna på nationell nivå tidigare hade chefspositioner i region Stockholm var upplägget på Operation Rimfrost och dess inriktning på ett traditionellt arbetsätt inte förvånande. Resurserna till en insats måste tas från någon annan verksamhet eller något annat geografiskt område eftersom den totala resursen är begränsad. Den alternativa resursanvändningen får emellertid ett litet utrymme. En förklaring till hur beslut om insatser fattas går att finna i forskning kring organisationer (se t.ex. Alvesson, 2013; Brunsson, 1993; Meyer och Rowan, 1977) i och med att det är den positiva bilden om effekten av en insats som kommuniceras ut – inte vad den alternativa resursanvändningen hade kunnat uppnå. Det är tydligt för Operation Rimfrost.

Initialt skulle Malmö få personalförstärkningar. Redan en vecka efter beskedet om Operation Rimfrost hävdade Polismyndigheten att insatsen rönne framgångar: *"Polisen: Rimfrost ger resultat"* (P4, 2019), *"Arresten hos polisen i Malmö börjar bli full [...] Operation Rimfrost har börjat märkas i Malmö."* (Ölander i Expressen, 2019).

Samtidigt som Rimfrost officiellt påstods vara framgångsrikt, framgick internt att personalförstärkningarna var på väg att skickas eller just hade anlänt och att de hälsades välkomna (se t.ex. Polismyndigheten, 2019a; 2019b), att strukturen på insatsen var på väg att byggas upp och att ett beslut i stort för hur insatsen skulle genomföras skulle vara klar inom de närmaste dagarna (Polismyndigheten, 2019c). Polisen fortsatte att under en pressträff ge produktionsstatistik i form av hur mycket narkotika och hur många vapen som tagits i beslag samt att ett antal personer hade frihetsberövats. Polisledningen var *"nöjda med effekterna vi sett"* (Caliskan och Toplica i SVT, 2019).

Poliserna som skickades till Malmö skulle förstärka den lokala polisen och agera med vanliga polisiära metoder, det vill säga ägna sig åt spaning, utredningar och uniformerat polisarbete. Dessutom skapades möjligheten för riktade aktioner – så kallade *"crack downs"* – där poliser temporärt sätter in stora resurser mot ett avgränsat område, en typ av brott eller gör koncentrerade kontrollinsatser.

### Aktion "action week"

Inom ramen för Rimfrost genomfördes tidigt en särskild aktion som uppgivits gå under namnet *"action week"*. Den gick ut på att försöka gripa och frihetsberöva cirka 300 personer som kriminalunderrättelsetjänsten satt upp på en lista. De skulle som det heter *"in"*. För att klara detta initiativ skickades polispersonal till Malmö. Men kunniga utredare reagerade och ifrågasatte den rättsliga grunden för att kunna genomföra tvångsåtgärder mot personerna på listan. När listan hade granskats med utgångspunkt från juridiska premisser visade det sig att av de



300 återstod en (1) person där förutsättningarna fanns att vidta tvångsåtgärder. Som konsekvens kunde inte de resurser som skickats till Malmö arbeta som det var tänkt. Vissa poliser som tagit sig till Malmö skickades till och med tillbaka<sup>4</sup>.

### ”Send more cars”-metoden

Operation Rimfrost hade inte föregåtts av en genomarbetad analys eller utarbetad plan – något som blir tydligt i stycket ovan. Utgångspunkten var snarare att polisen måste ”*göra något*” för att framstå som handlingskraftig och att ha kontroll. Vid uppmärksammade brott eller händelser är detta ett typiskt agerande av en poliskår. Inom polisforskningen benämns sådana lösningar på problem ”*send more cars*”-metoden, vilket innebär att polisen, i brist på annan strategi, betar sig på detta sätt. En sammanställning av beslag/frihetsberövanden pekar på en hög aktivitetsgrad, men de behöver inte påverka respektive gäng eller område i någon nämnvärd utsträckning. Detta på grund av att det finns många löst sammansatta gäng och många områden som ingripandena fördelas på (se Rostami, Melde och Holgersson, 2014).

Många tror på myten att mer polisresurser är effektivt och därför kan en sådan satsning opinionsmässigt ge en effekt. Särskilt om det – precis som i fallet med Rimfrost – följs av uttalanden om hur effektivt det är. Ett vanligt tillvägagångssätt vid användande av metoden ”*send more cars*” är att någon chef eller polis från aktionen berättar om beslag av vapen, narkotika eller gripande av misstänkta som ägt rum, ofta utan att ange jämförelsetal eller nämna att det kanske skett inom ramen för den reguljära verksamheten. Resultaten av gripandena nämns också sällan. Många av dessa kan handla om tvångsåtgärder som snarare rör sig om hämtning till förhör – inte att misstankegraden är sådan att den sannolikt kommer att leda till någon lagföring<sup>5</sup>. Rimfrost är ett tydligt exempel på ovanstående.

### Användningen av produktionsstatistik

När Rimfrost pågick i en månad skickade Polismyndigheten ut ett pressmeddelande om lägesbilden där det bland annat framgick att 12 kg narkotika och ett 20-tal vapen hade beslagtagits (Polismyndigheten, 2019d). Polismyndigheten arrangerade ytterligare en pressträff, med presentation av olika former av produktionsstatistik och uttalanden om att Operation Rimfrost var framgångsrik. Påståendet om det framgångsrika arbetet fick spridning i media (t.ex. Hansson i SVT, 2019; Rankinen i SR, 2019; Omni, 2019) och rikspolischefen meddelade att Operation Rimfrost skulle till fler städer – först Stockholm och senare eventuellt Uppsala. Kommunstyrelsens ordförande i Uppsala välkomnade rikspolischefens besked (Juhlin i SVT, 2019). Polisen hade initialt lyckats sprida en mycket positiv bild av Rimfrost. Strax efter den första pressträffen twittrade justitieministern: ”*Polisens kraftsamling mot gängkriminalitet, Operation Rimfrost, börjar ge resultat.*” (Twitter, 2019).

När polisen redovisar olika former av produktionsstatistik begär journalister och politiker i normalfallet inte att polisen ska styrka sina påståenden. Detta förhållande lämnar utrymme för att måla upp en ogrundat positiv bild av en insats utfall. Följde polismyndigheten samma

---

<sup>4</sup> Källa: Centralt placerad person inom Rimfrost i region syd samt polispersonal från två andra regioner.

<sup>5</sup> Utredare har gett exempel på detta, till exempel att fem personer tagits in från en lägenhet där man hittat narkotika och pengar, men att det är uppenbart att ärendet inte kommer gå att drivas vidare. Ingripandet kan dock ge en positiv bild av polisens arbete i media om det kommuniceras ut som fem gripna vid tillslag.

mönster vid redovisningen av utfallet av Rimfrost som Uppsalapolisen gjort och som varit fallet vid andra insatser?

Med utgångspunkt i denna frågeställning begärdes det att få ta del av anmälningar och beslagsprotokoll för de 20-tal vapen som skulle ha tagits i beslag inom ramen för Rimfrost gällande den första månaden, samt även få motsvarande allmänna handlingar för de vapen som i Malmö inom samma tidsspann tagits i beslag utanför operation Rimfrost.

Det visade sig att de 20-tal vapen som redovisats när lägesbilden för Rimfrost presenterades var de vapen som totalt sett beslagtagits i Malmö under aktuell period. Att beslag av vapen och andra aktiviteter som utförts i den reguljära verksamheten ingår när utfallet av en insats redovisas är vanligt och vid kontakt med flera befattningshavare i region Mitt angavs exempelvis att detta varit fallet för Uppsalapolisens uppmärksammade insats som berördes ovan. Så var även fallet när exempelvis operation Selma och Alfred genomfördes i Skåne under år 2012 med anledning av att det inträffat flera grova våldsbrott.

I Rikspolisstyrelsens inspektionsrapport om operation Selma och Alfred nämndes att det mediala trycket varit stort med höga förväntningar på att det skulle gå fort att åstadkomma resultat med en varaktig förändring. Man skrev i rapporten att den form av repressiv produktionsstatistik som antal vapenbeslag, antal husrannsakingar och omfattningen på narkotikabeslagen *"inte kan värderas då det dels saknas stöd för att samla in information kopplad till insatserna och dels för att det inte finns underlag att sätta det i relation till. Det är också svårt att bedöma i vilken utsträckning de olika aktiviteterna bidragit till att uppnå de övergripande målen."* (Polismyndigheten, 2013 s. 30). Trots dessa slutsatser har polisen fortsatt med samma förhållningssätt med ett fokus på denna typ av produktionsstatistik. Noterbart är att en av personerna bakom just nämnda inspektionsrapport var den nationella kommenderingschefen för Operation Rimfrost.

Det arbete som nyfikna, initiativrika och engagerade poliser utför som bland annat inneburit att narkotika och vapen hittas, utförs ofta i det tysta (Holgersson, 2018b) och när den vanliga linjeverksamhetens åtgärder räknas in i en insats och inga jämförelser görs med det normala utfallet kan en insats se väldigt framgångsrik ut.

Polisens tillvägagångssätt skulle kunna liknas vid att man inom sjukvården exempelvis iscensatte en satsning med namnet Malignt Melanom och där redovisade alla stygn och andra former av produktionsstatistiska uppgifter med anknytning till hudcancer. Detta utan att nämna att även de operationer och undersökningar som vårdpersonal gör dagligen ingår i redovisningen och utan att presentera information som möjliggör en jämförelse av i vilken mån aktivitetsgraden ökat under satsningen. Dessutom att man förbiser de negativa effekterna av att ta specialister från andra områden, som exempelvis förlossningsläkare, för att arbeta med arbetsuppgifter som de inte är specialister inom.

När polismyndigheten gick ut med att ett 20-tal vapen tagits i beslag var det lätt att uppfatta att de hade bäring på insatsens målsättning att minska gängskjutningar – att 20 skjutvapen tagits i beslag och därmed försvunnit från gatan med en möjlig användning för skjutvåld i gängmiljöer.

I åtta av de ärenden som innefattades i de "20-talet vapen" som tagits i beslag handlade det i själva verket om pepparspray/tårgasspray. Fyra ärenden rörde sig om elchockvapen och i ett fall om ett icke tillståndspliktigt vapen. Eftersom samtliga vapen som tagits i beslag i linjeverksamheten ingick i redovisningen, kan några handla om helt andra sammanhang utan någon som helst anknytning till den grovt organiserade brottsligheten. Till exempel tårgasspray som tagits i beslag från en ung kvinna som varit rädd för att bli angripen när hon gått ensam genom en park<sup>6</sup>.

Risken att bilden av en lyckad insats uppbyggd med produktionsstatistik blir ifrågasatt är liten då uppgifterna sällan begärs ut. Efterfrågas de kan utlämnandet ta för lång tid för att kunna ingå i ett mediereportage. Om den som frågar efter handlingar ändå vidhåller önskemålet kan en hänvisning till förundersökningssekretess eller ett påstående om att uppgifterna avslöjar polisens metoder göra att tillgången till dessa uppgifter omöjliggörs<sup>7</sup>.

Operation Rimfrost beskrevs redan efter en månad som en framgång med hänvisning till produktionsstatistik. Eftersom det i denna statistik ingick ingripanden som skett i den normala linjeverksamheten är det intressant att se vilken effekt Operation Rimfrost fick på den totala statistiken för Malmö under denna period.

Utifrån analysen av produktionsstatistik<sup>8</sup> som presenteras nedan framgår att uppstarten och de första veckorna av Operation Rimfrost inte genererade något annorlunda avtryck i statistiken jämfört med tidigare år/månader vad gäller antal gripna, anmälda vapenbrott<sup>9</sup> och framställning eller överlåtelse av narkotika. Däremot framgår att anmälda innehav och eget bruk av narkotika hamnade på en högre nivå under de första veckorna av Operation Rimfrost jämfört med innan insatsen. Det är dock viktigt att påpeka att trenden med ett ökat antal rapporterade brott inom dessa kategorier startade redan före Operation Rimfrost.

## Projektet Sluta Skjut

År 2018 påbörjades projektet *Sluta skjut* som syftade till att minska antalet skjutningar och grovt våld i Malmö (Brå, 2020). Projektet som initierats av Brottsförebyggande rådet och Polismyndigheten avsåg att pröva en metod från USA som utvecklats särskilt för att förebygga gängskjutningar (metoden beskrivs i kapitel två i denna rapport). Sluta skjut skulle vara ett pilotprojekt för att undersöka om strategin var verkningsfull och om den även skulle kunna tillämpas på andra orter med gängproblem.

---

<sup>6</sup> Vid en granskning av samtliga beslag som ingick i redovisningen vid en särskild gänginsats framkom att ärenden utan någon som helst koppling till organiserad brottslighet eller brottslighet överhuvudtaget ingick i redovisningen (bl.a. omhändertaganden av vapen utan brottsmisstanke). När det gäller de aktuella vapenbeslagen i Malmö överlämnade inte Polismyndigheten de anmälningar och beslagsprotokoll som hade möjliggjort en sådan analys.

<sup>7</sup> För att få en inblick i polisens förhållningssätt till bland annat att ta del av allmänna handlingar se Holgersson, 2018a (se även Holgersson, Grahn och Wictorsson, 2020).

<sup>8</sup> Redovisad statistik påstås inte vara bra mått för att mäta hur framgångsrik polisens arbete är för att bekämpa den organiserade brottsligheten, men dessa data redovisas eftersom polisen använder denna typ av statistik som en återkommande måttstock på om en insats mot gängvåld och annan grovt organiserad brottslighet är lyckad.

<sup>9</sup> Vapenbrott, grova vapenbrott och synnerligen grova vapenbrott.

Mot den bakgrunden blir Polismyndighetens beslut att iscensätta Operation Rimfrost just i Malmö besynnerligt. Insatsen stör nämligen utvärderingen av det pågående projektet man förbundit sig att genomföra i den ansökan som låg till grund för den finansiering som erhöles från EU. Hur skall eventuella effekter av Sluta skjut kunna separeras från de som Operation Rimfrost skulle kunna ge upphov till? Förmodligen har man därmed omintetgjort möjligheten att verkligen testa strategin. Resultatet skulle kunna hänföras till effekter både av Operation Rimfrost och Sluta Skjut vilket innebär att Sluta Skjut förlorar sitt värde som pilotprojekt.

## Rimfrost – fortsättning

Polismyndighetens kommunikation kring Operation Rimfrost fortsatte under vintern och våren år 2020 som tidigare med pressmeddelanden och presskonferenser där produktionsstatistik såsom beslag, husrannsakingar och gripanden redovisades (se t.ex. Polismyndigheten, 2020a; 2020b). Media förmedlade det positiva budskapet genom att återge Polismyndighetens redovisade produktionsstatistik (se t.ex. Herkel och Palm i Sydsvenskan, 2020; Grosshög i DN, 2020).

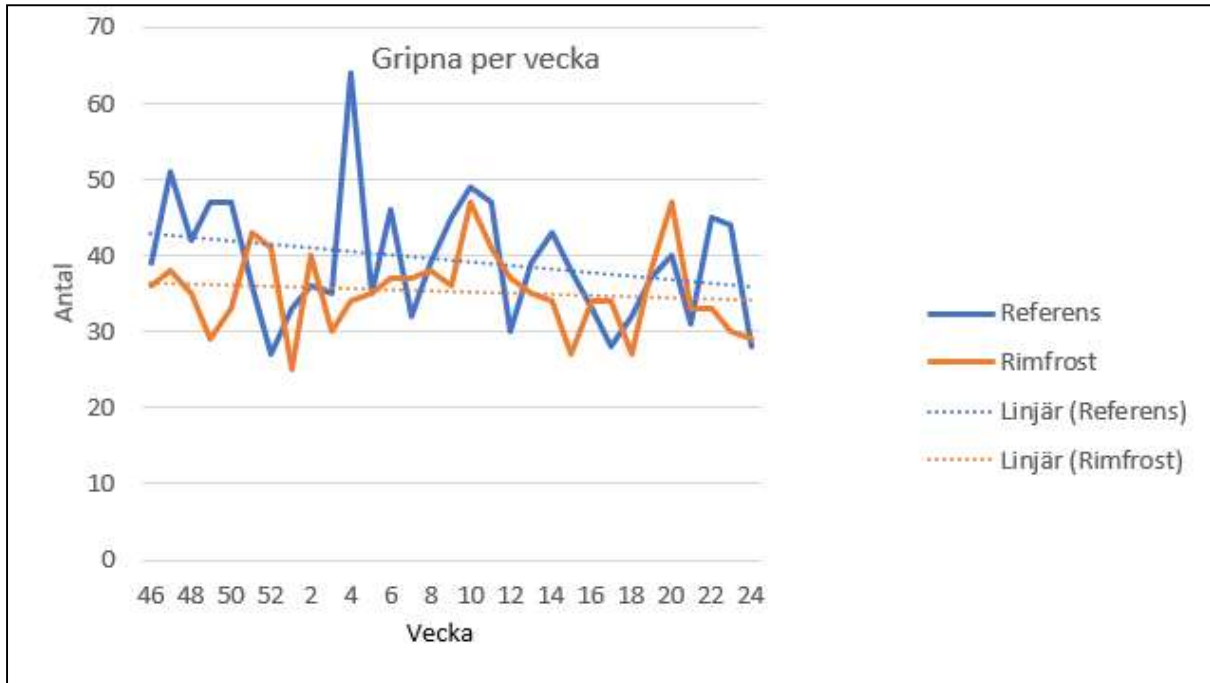
Internt inom polisen fanns dock kritik mot Operation Rimfrost som en del omtalade som *”spektaklet Rimfrost”*. Utom i något enstaka fall (se exempelvis Delin och Jakobson i DN, 2020) nådde emellertid den interna kritiken inte ut. Ett förhållande som visade den bristande tilliten till den nationella särskilda händelsen Operation Rimfrost var det faktum att det lokalt startades särskilda händelser med kommenderingsledning och staber vid skjutningar och sprängningar samt vidtogs andra former av åtgärder med kopplingar till denna problematik. I början av december 2019 höll polisen i Norrköping en pressträff och meddelade att de inlett en särskild händelse med anledning av att två personer skjutits (Polismyndigheten, 2019e; 2019f). Polisen i Stockholm gick i mitten av december 2019 ut med att man skulle inleda *”initiativet”* Tore 3 i Södertälje som bland annat syftade att arbeta mot skjutningar (Flygt i SVT, 2019). I januari hade Stockholmspolisen en pressträff och meddelade att den särskilda händelsen Knut startades upp med anledning av ett flertal sprängningar i Stockholm. Det framgick att den särskilda händelsen låg utanför den nationellt särskilda händelsen Operation Rimfrost – men att samverkan skulle ske med denna (TT, 2020a; Söderberg i Stockholm direkt, 2020).

På en presskonferens meddelades i slutet av mars 2020 att Uppsalapolisen skulle få en nationell förstärkning inom ramen för Rimfrost (Polismyndigheten, 2020c). Fyra veckor efter denna presskonferens förmedlade Polismyndigheten bilden att Rimfrost gjort skillnad både i region Mitt och region Syd (Polismyndigheten, 2020d). Som belägg användes återigen olika former av produktionsstatistik.

Sannolikt påverkade Polismyndighetens förmedlade bild av Operation Rimfrost, i kombination med medias återgivning av polisens budskap och produktionsstatistik, synen på insatsen hos allmänheten och politiker. Justitieministern framhöll i slutet av januari 2020 att polisens arbete var: *”oerhört imponerande”* (P4, 2020) och inrikesministern uppgav i februari 2020 att Operation Rimfrost ger effekt i de *”kriminella miljöerna och alla resultat innebär mindre makt för de kriminella gängen.”* Detta gjordes tydligt genom att olika former av produktionsstatistik presenterades såsom att 300 vapen och över 300 kg narkotika beslagtogs (Socialdemokraterna, 2020).

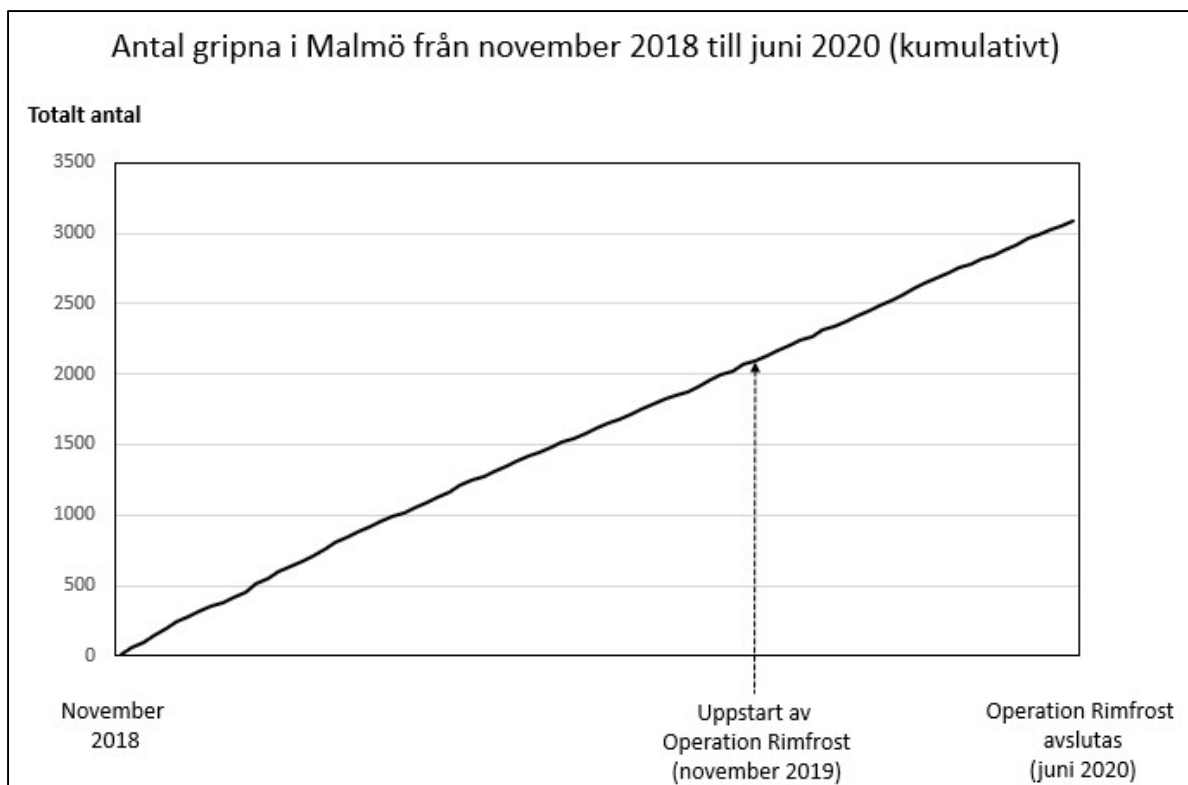
## Fördjupad statistisk beskrivning och analys

Detta stora fokus på olika former av produktionsstatistik motiverar en fördjupad beskrivning av olika statistiska utfall. I diagram 1 redovisas antal gripna per vecka i Malmö under operation Rimfrost jämfört med samma period föregående år.



**Diagram 1.** Antal gripna per vecka i Malmö under Operation Rimfrost jämfört med samma period föregående år.

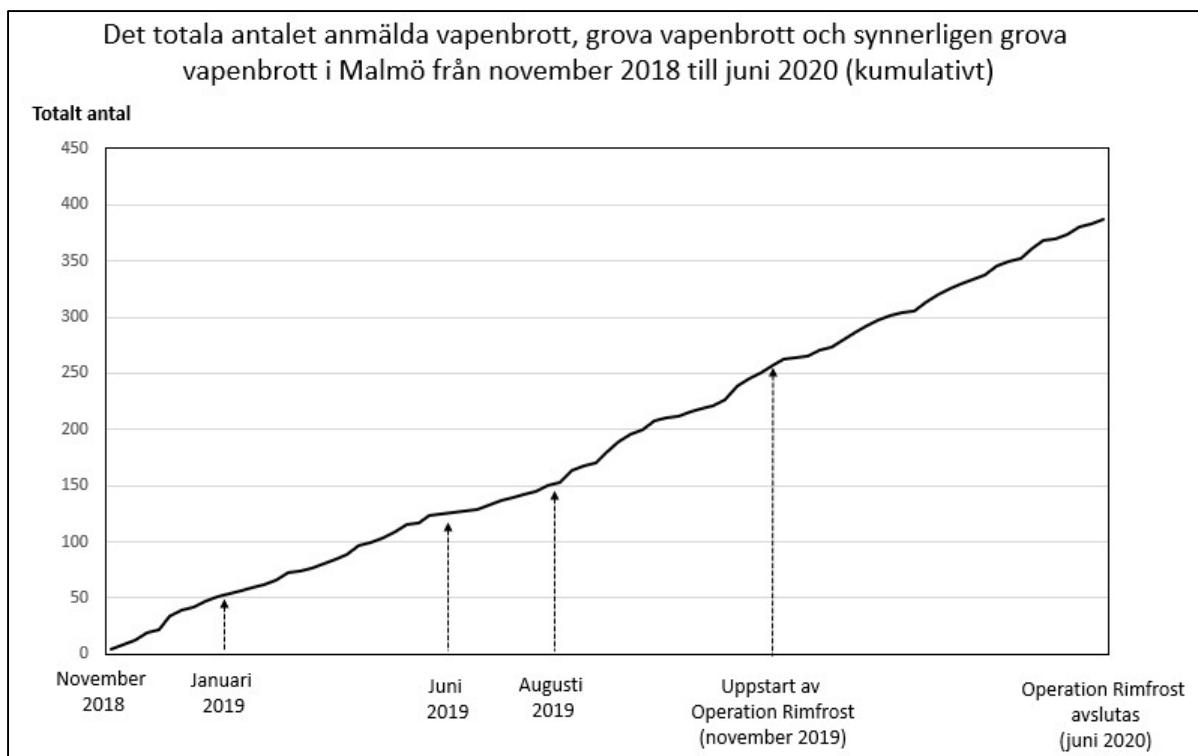
Medelvärde vad gäller antal gripna i Malmö per vecka var tre lägre under Operation Rimfrost jämfört med motsvarande period föregående år (36 mot 39). För att sätta skillnaden i ett sammanhang kan nämnas att i Malmö har 3 083 personer gripits från november 2018 till juni 2020. I diagram 2 redovisas en kumulativ sammanställning över antal gripanden. Om operationen på ett markant sätt påverkade produktionsresultaten skulle det i detta och andra kumulativa diagram synas genom att kurvan inte följde samma mönster som tidigare. Ökningstakten skulle bli brantare efter uppstarten. Den bild som förmedlades i media att: "Arresten hos polisen i Malmö börjar bli full" och att: "En effekt av att poliser i Malmö ökar kraftigt i antal blir det med automatik också fler personer som grips." (Ölander i Expressen, 2019) till följd av Operation Rimfrost är missvisande. Diagram 2 visar att när det gäller antal gripna i Malmö gjorde Operation Rimfrost inte något avtryck i statistiken. Utvecklingen var linjär, dvs antal gripna per vecka låg på ungefär samma nivå som tidigare.



**Diagram 2.** Kumulativ sammanställning för antalet gripna i Malmö november 2018 till juni 2020 (vecka 24)<sup>10</sup>.

I Malmö anmäldes från november 2018 till juni 2020 sammanlagt 367 vapenbrott. I diagram 3 redovisas en kumulativ sammanställning över de anmälda vapenbrotten under denna period. Fördelningen viker inte uppåt under operation Rimfrost, utan följer i stort tidigare utveckling. Månaderna innan Operation Rimfrost upprättades i genomsnitt knappt sju anmälningar i veckan för vapenbrott (från augusti till uppstarten i november). Det kan jämföras med att det under Operation Rimfrost skrevs knappt fem anmälningar i veckan för detta brott. För motsvarande sju månader året innan var genomsnittet knappt fyra anmälningar i veckan.

<sup>10</sup> Källa: Polismyndigheten, IT-systemet STORM.



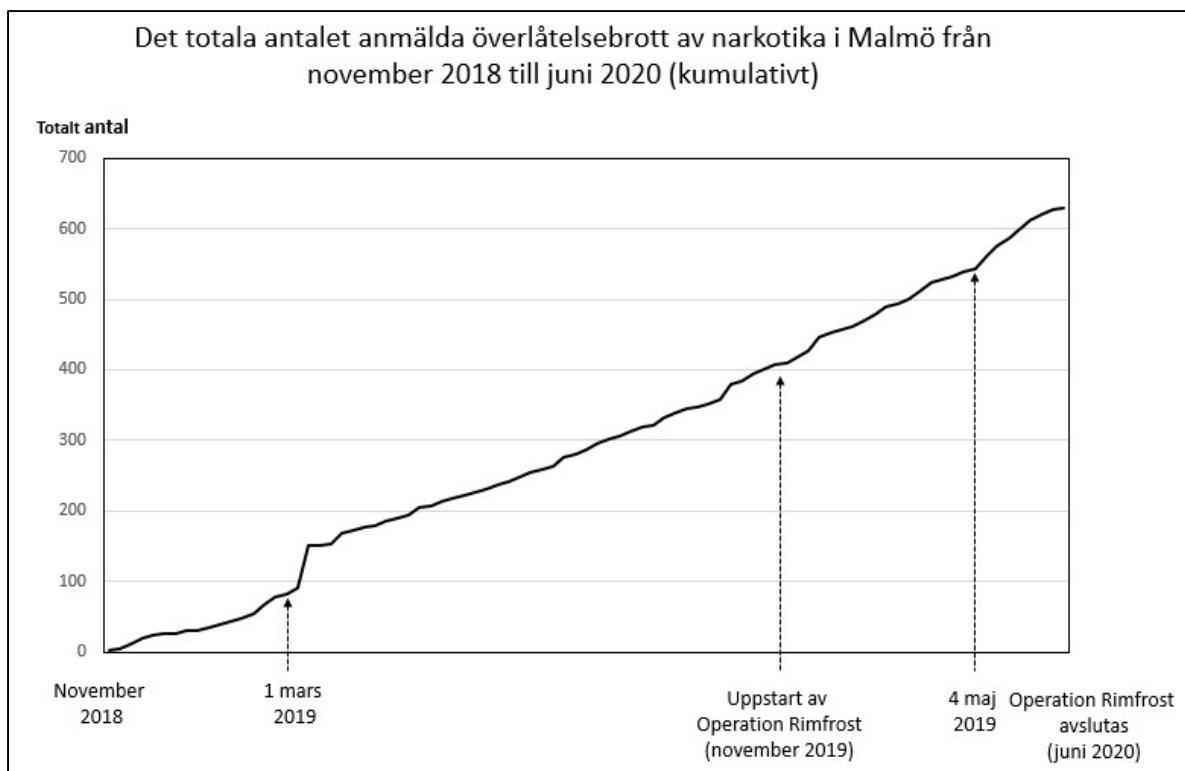
**Diagram 3.** Kumulativ sammanställning för anmälda vapenbrott i Malmö november 2018 till juni 2020 (vecka 24)<sup>11</sup>.

Statistiken säger inget om någon gärningsman har kunnat knytas till ett brott. Det kan till exempel vara ett vapen som hittats i en bil med flera personer i, men där ingen i fordonet kunde bindas till brottet. Ungefär fyrtio procent av de anmälda vapenbrotten under Operation Rimfrost rörde sig om andra vapen än skjutvapen, t.ex. pepparspray.

I Malmö anmäldes från 1 november 2018 till 14 juni 2020 23 stycken brott för framställning av narkotika. Under Rimfrosts fyra inledande veckor anmäldes ett sådant brott. Totalt under operationen anmäldes tio brott för framställning av narkotika – att jämföra med åtta för samma period föregående år.

I Malmö anmäldes från november 2018 till juni 2020 614 brott för överlåtelse av narkotika. I diagram 4 redovisas en kumulativ sammanställning över de anmälda överlåtelsebrotten. Mellan november 2019 och fram till 4 maj 2020 ser kurvan ut ungefär som tidigare. I genomsnitt upptäcktes ett överlåtelsebrott per dag, vilket också var fallet under motsvarande period året innan. Den 4 maj och fem veckor framåt ökade antal anmälda överlåtelsebrott till två per dag för att den sista veckan av Operation Rimfrost åter sjunka till ett brott per dygn.

<sup>11</sup> Källa: Polismyndigheten, IT-systemet Status.



**Diagram 4.** Kumulativ sammanställning för överlåtelsebrott av narkotika i Malmö november 2018 till juni 2020 (vecka 24).

Någon analys har inte gjorts om ökningen mellan 4 maj och 7 juni exempelvis beror på redovisningstaktiska förfaringssätt (se t.ex. Holgersson och Knutsson, 2011). Det bedömdes<sup>12</sup> som så svårt att få ut nödvändiga data från region Syd att det inte var möjligt att göra en sådan analys. Det fanns dock faktorer som talade för att förmågan att agera mot överlåtelsebrott ökade. En sådan faktor är att det tar tid för personal som skickas till Malmö att få upp den person- och lokalkännedom som krävs för att kunna arbeta på ett effektivt sätt.

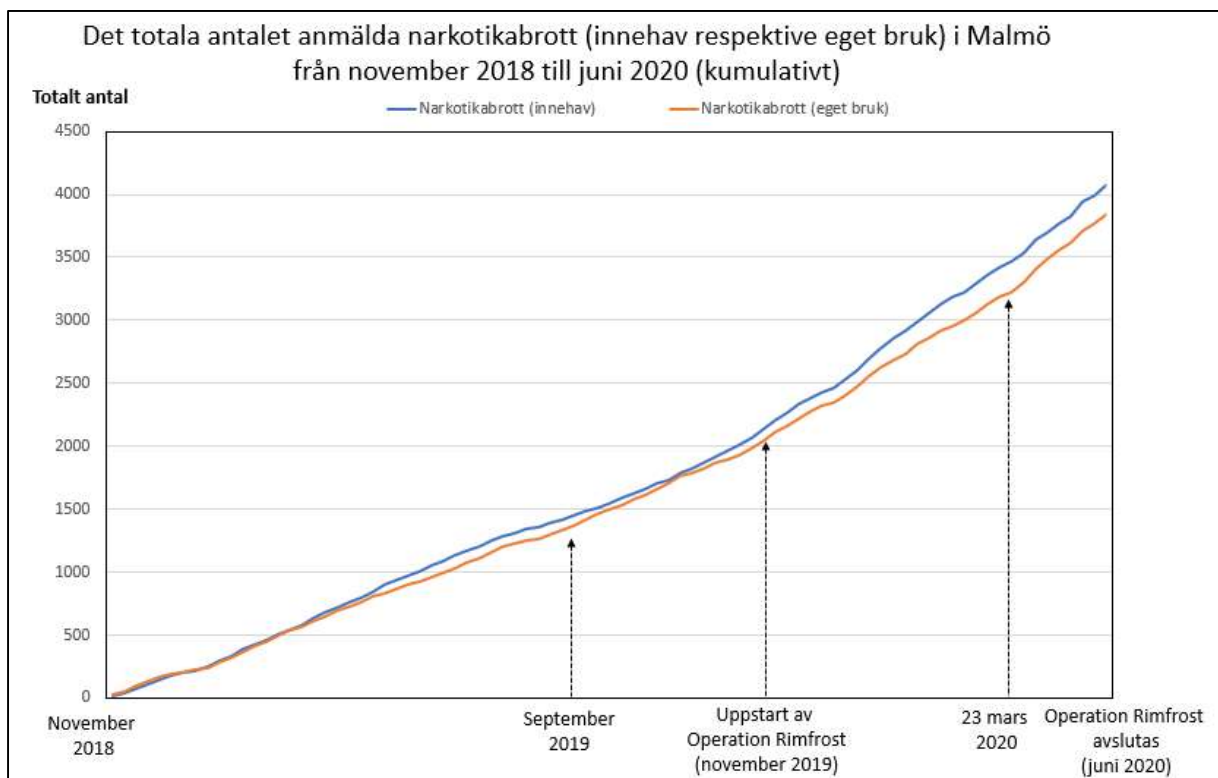
Att agera mot överlåtelsebrott kräver i normalfallet mer planering och nedlagd resurstid än för att arbeta mot narkotikabrott i form av eget bruk och innehav. En grupp engagerade poliser som har en vana att arbeta med så kallad profilerings och som ges möjlighet att fokusera på detta kan komma upp i ett stort antal anmälda narkotikabrott rörande eget bruk och innehav.

I Malmö anmäldes från november 2018 till juni 2020 3 843 eget bruk och 4 066 innehav av narkotika. I diagram 5 redovisas en kumulativ sammanställning över de anmälda narkotikabrotten gällande eget bruk och innehav under denna period. Redan någon månad innan Operation Rimfrost påbörjades ökade antal rapporterade narkotikabrott för eget bruk och

<sup>12</sup> Det kan exempelvis nämnas att när en sammanställning av antal gripanden i Malmö fördelat per vecka begärdes ut (se diagram 1 och 2) fattades ett tjänstemannabeslut att dessa uppgifter inte kunde lämnas ut för att: "den framtida verksamheten skadas om uppgifterna röjs samt att det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilda eller honom någon närstående lider skada eller men" (A391.870/2020). Processen för att få ut uppgifterna tog sju veckor. (för ytterligare beskrivning av region Syd och Polismyndighetens agerande i förvaltningsrättsliga ärenden som detta se Holgersson, 2018a; se även Holgersson, Grahn och Victorsson, 2020, sidan 58, fotnot 65).



innehav av narkotika. Omfattningen ökade ytterligare i samband med Operation Rimfrost och i slutet av mars hamnade antal rapporterade eget bruk och innehav av narkotika per vecka på en ännu högre nivå.



**Diagram 5.** Kumulativ sammanställning för anmälda narkotikabrott (innehav samt eget bruk) i Malmö november 2018 till juni 2020 (vecka 24).

Under Operation Rimfrost rapporterades i Malmö i genomsnitt knappt fyra fler narkotikabrott per dygn avseende innehav respektive eget bruk jämfört med samma period föregående år.

Olika typer av narkotikabrott kan rapporteras vid samma tillfälle. Till exempel när en person misstänks vara narkotikapåverkad och en anmälan upprättas med anledning av detta (eget bruk) kan det också hittas misstänkt narkotika på denne som genererar en anmälan (innehav).

Vidare säger antal rapporterade brott inte hur många unika individer som rapporterats. En studie visade att i en polismyndighet, som numera utgör ett polisområde, hade en person blivit rapporterad för narkotikabrott (eget bruk) 24 gånger under ett år. Fem procent av de individer som anmäldes för narkotikabrott (eget bruk) under ett år i denna polismyndighet stod för 25 procent av de totalt anmälda narkotikabrotten (eget bruk). De 15 procent mest förekommande individerna stod för knappt 45 procent av narkotikabrotten (eget bruk) som rapporterats under ett år i detta område. Två andra områden, som numera utgör varsitt lokalpolisområde, uppvisade liknande resultat då den presenterade statistiken granskades på individnivå (Holgerson, 2007). Hur utfallet såg ut i Malmö när det gäller i hur stor utsträckning

samma individer har rapporterats för narkotikabrott (eget bruk och innehav) har inte analyserats<sup>13</sup>.

Det ökade antalet rapporterade narkotikabrott för eget bruk och innehav kan presenteras på ett sätt som ger ett imponerande intryck av utfallet av operation Rimfrost. För att få perspektiv på innebörden av denna ökning behövs en mer ingående produktionsstatistik och information än antal anmälda brott och antal kilo beslagtagna narkotika. Dessutom anledning att beröra hur stor andel det ökade antalet upptäckta narkotikabrott utgör av den totala narkotikaanvändningen i Malmö.

I en rapport från Statens folkhälsoinstitut från år 2010 framgår att tre procent av befolkningen har ett regelbundet narkotikabruk. Om en beräkning utgår från dessa uppgifter betyder det att cirka 10 000 personer i Malmö (3 procent av 300 000) använde narkotika regelbundet år 2010 (Statens folkhälsoinstitut, 2010). Senare undersökningar har visat att bland annat haschanvändningen är högre i Skåne jämfört med riksgenomsnittet och att tyngre former av narkotikamissbruk oftare är koncentrerade till storstadsregioner, där Skåne är överrepresenterat (Länsstyrelsen i Skåne, 2016). Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning har dessutom dragit slutsatsen att narkotikaanvändningen har ökat de senaste fem åren (CAN, 2019). Ökningen med fyra anmälningar per dygn (eget bruk respektive innehav) under Operation Rimfrost bör alltså ses i ljuset av att flera tusen personer i Malmö brukar narkotika regelbundet.

Av vikt är även att när det gäller effekten av dessa ingripanden på den grovt organiserade brottsligheten är det normala straffet för ett ringa narkotikabrott böter. Det innebär att för den som saknar officiella tillgångar och som polisen skulle definiera som livsstilskriminell, är den enda konsekvensen olägenheten som uppstår för den misstänkte vid själva polisingripandet.

Med detta inte sagt att polisens arbete mot narkotikabrott inte kan få effekter. Genom riktade aktioner har polisen lyckats stänga öppna och halvöppna narkotikamarknader där det visserligen uppstått omfördelning till andra platser, men där denna omfördelningseffekt varit godartad i det avseendet att platsen varit mindre tillgänglig för köpare och med mindre störningar (Holgersson och Knutsson, 2011 s. 31-43; Knutsson, 2000, 1997).

Intressanta frågeställningar är därför bland annat i) vid hur många platser det sker öppen eller halvöppen narkotikaförsäljning och om ii) polisen agerar mot dessa och om de iii) genom observation följer upp effekten av arbetet. Det borde vara möjligt att ange hur många platser som på detta sätt blivit mindre utsatta som en del i ansträngningarna att försvåra för de kriminella nätverken och för att öka tryggheten för de boende (se Holgersson och Knutsson, 2011; Knutsson, 2000, 1997). Därmed skulle man även ange effektmål och i vad mån de uppnåtts.

På en mindre ort kan några engagerade och kunniga poliser som arbetar mot narkotika få ett helt annat genomslag än om motsvarande resurser läggs i en storstad (se exempel på detta i

---

<sup>13</sup> Det bedömdes inte vara möjligt (se tidigare kommentar) att få tillgång till nödvändiga data för att göra en sådan analys.

Holgersson och Knutsson, 2011). Eftersom Operation Rimfrost var en nationell särskild insats som bland annat syftade till att minska antalet skjutningar och sprängningar i hela landet bör den förväntade positiva effekten av personalförstärkningar i Malmö vägas mot de negativa konsekvenser för andra områden som fick en minskad tillgång på polispersonal.

Personal utan en person- och lokalkännedom med ett offensivt förhållningssätt  
Vid samtal med personal som skickats ner till Malmö och med personal som skickas som förstärkningsresurs inom sina egna regioner med anledning av Operation Rimfrost har det angivits att det är ett stort handikapp att inte ha person- och lokalkännedom (se även Holgersson, 2017). Vid korta insatser hinner inte en sådan kunskap byggas upp, och vid längre insatser som den i Malmö byts personal av familjemässiga skäl normalt ut efter några månader då de kommit upp till en för dem normal arbetsprestation.

Att flytta personal som gjorts i Operation Rimfrost kan öka antal ingripanden på en ort, men eftersom verkningsgraden hos polispersonalen är lägre när de arbetar i ett område där de inte har person- och lokalkännedom finns en uppenbar risk att det totala utfallet på nationell nivå minskar på grund av denna personalomflyttning. Eftersom Polismyndigheten i sina presentationer inte problematiserat och tydliggjort ovanstående osynliggjordes de negativa effekterna av Operation Rimfrost för polisens totala förmåga att hantera problematiken med sprängningar och skjutningar ur ett nationellt perspektiv.

Ett annat viktigt förhållande att beakta när effekten av Operation Rimfrost ska bedömas är det faktum att poliser genom sitt agerande kan förvärra en situation. Vid olika former av insatser likt Operation Rimfrost är det, som tidigare angivits, vanligt att förstärka områden med polispersonal utan person- och lokalkännedom. Den dit kommenderade personalen kan dessutom sakna erfarenheter av att arbeta i utsatta områden, vilket riskerar att skapa en osäkerhet och påverka förmågan att göra adekvata bedömningar. I sin ambition och iver att göra skillnad kan de därför göra mer skada än nytta. Exempelvis kan nämnas att forskare funnit att polisens agerande kan stärka gängidentiteten i löst sammansatta gäng även om målsättningen varit den motsatta (Klein, 1995; Klein och Maxson, 2006) och polisen kan genom sitt agerande bidra till att underlätta rekrytering till gäng<sup>14</sup>. Agerandet från oerfaren personal kan även ha en negativ påverkan på möjligheten att få viktig information för att kunna lösa och förebygga allvarliga våldsbrott (Holgersson, 2019).

#### Utfallet av Operation Rimfrost

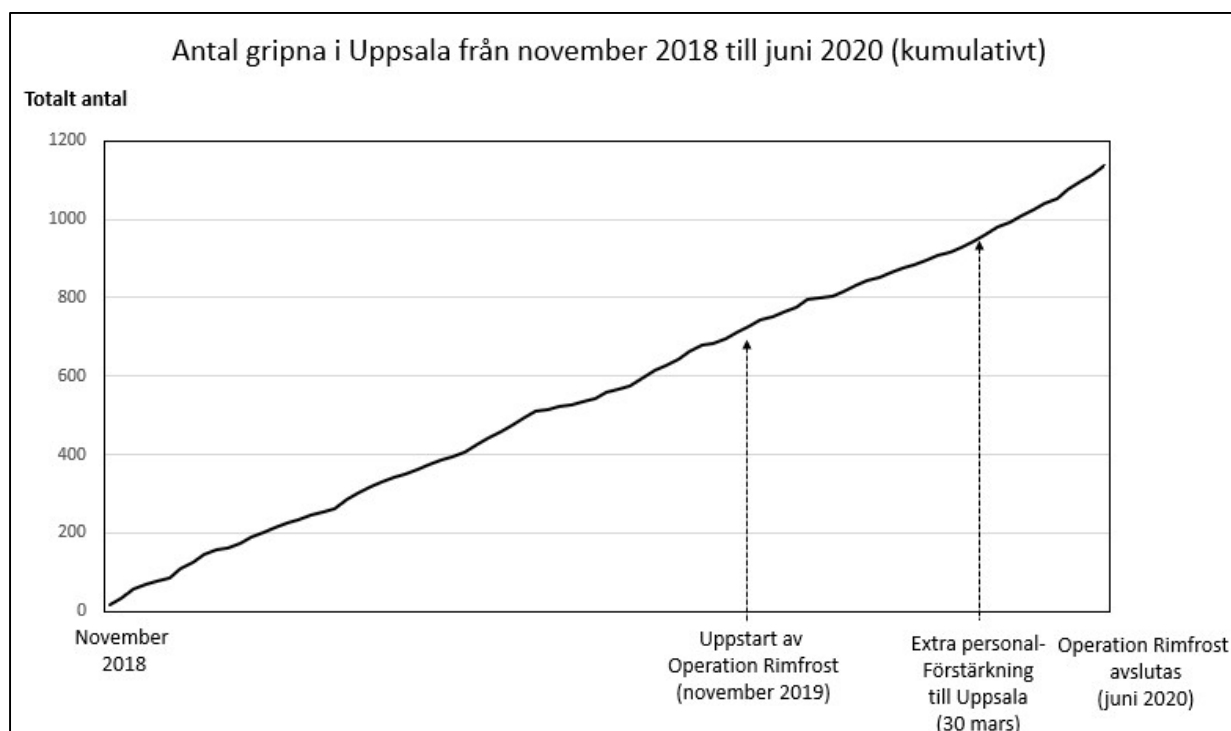
Ett fokus på enkel kvantifierbar produktionsstatistik kan dölja viktiga kvalitativa faktorer i en verksamhet<sup>15</sup> om det som premieras är korta insatser vars produktionsresultat snabbt kan kommuniceras ut. Förutom att polisen uppgav att den nationella insatsen fortgick i Malmö genom bland annat delinsatsen "*Norrskan*" (Polismyndigheten, 2020f) och "*Hagelstorm*" (Polismyndigheten, 2020b) nämndes att Operation Rimfrost även genomfördes i Uppsala och på andra platser i landet, bl.a. Helsingborg (Polismyndigheten, 2020b), Örebro (Polismyndigheten, 2020g), Västerås (Polismyndigheten, 2020e) och i region Öst

---

<sup>14</sup> se exempelvis avsnitt 14.4 - s. 320-324 i Holgersson, 2019; se även t.ex. citat från intervju med gängmedlem, sidan 60 i Rostami, 2013.

<sup>15</sup> se t.ex. Alvesson, 2013; Bejerot och Hasselbladh, 2011; Holgersson, 2015.

(Polismyndigheten, 2020i). Arbetet beskrevs som lyckat och olika former av produktionsstatistik presenterades, men Rimfrost hade inte den effekt på produktionsresultaten i dessa områden som Polismyndighetens sätt att kommunicera gav sken av (se Appendix 2). Polisens sammanfattning av insatsen i Uppsala vittnade om en lyckad operation. Uttalandena och redovisad produktionsstatistik skapade rubriker som *"Här är polisens enorma tillslag under Rimfrost"*. Det angavs att siffrorna vad gäller bland annat antal gripna *"talar för sig själv"* (Jansson Klarin i Aftonbladet, 2020). Men vad beskrev egentligen siffrorna? I diagram 6 redovisas en kumulativ sammanställning över antal gripanden i Uppsala från november 2018 till juni 2020.



**Diagram 6.** Kumulativ sammanställning för antalet gripna i Uppsala november 2018 till juni 2020 (vecka 24)<sup>16</sup>.

Totalt sett under Operation Rimfrost låg antalet gripanden per vecka på ungefär samma nivå som tidigare i Uppsala. De fem första månaderna under Operation Rimfrost var antalet gripanden per vecka något lägre jämfört med de tolv månaderna innan Operation Rimfrost startade. Från mitten av april och de sista åtta veckorna av Operation Rimfrost låg antal gripanden per vecka på en högre nivå än genomsnittsvärdet. Nivån var dock likvärdig med andra perioder under år 2018 och 2019 då inte Operation Rimfrost existerade. Inte heller annan produktionsstatistik pekade på att Operation Rimfrost hade genererat *"enorma tillslag"* i Uppsala (se appendix 2).

Med tanke på vad som framgår i detta kapitel är det inte förvånande om utfallet av Operation Rimfrost inte blev vad som förespeglades. De produktionsresultat som användes av Polismyndigheten för att förespegla att insatsen var lyckad låg till stora delar på ungefär samma

<sup>16</sup> Källa: Polismyndigheten, IT-systemet STORM.

nivåer som innan insatsen. Efter att nya mord inträffade ställdes vissa kritiska frågor om effekten av Rimfrost där polisen värdjade om att ha tålamod (Carlsson i SvD, 2019). Man sade sig vara nöjd med insatsen och kommenderingschefen hävdade att: *"jag vill påstå att beslagen har minskat antalet sprängningar och skjutningar"* (Pirttisalo Sallinen i SvD, 2020).

Några månader efter uppstarten konstaterades i media att polisens Operation Rimfrost inte lyckats pressa ner antal skjutningar i Sverige, utan att antal skjutningar och ihjälskjutningar låg kvar på ungefär samma nivåer som de senaste åren. Kommenderingschefen svarade på kritiken att ett antal grova våldsbrott förhindrats och att det hade varit värre om polisen inte hade genomfört insatsen (Kihlström i SvD, 2020).

Hård kritik mot Operation Rimfrost fick stor spridning i media, men rikspolischefen höll inte med om kritiken utan menade att insatsen varit lyckad (Sveriges Radio, 2020a; SvD, 2020; Aftonbladet, 2020; Helsingborgs dagblad, 2020; Västerbottens-Kuriren, 2020). Ytterligare kritik följde där det framfördes att ansvarig politiker *"... avböjt att kommentera de dystra siffrorna. Istället är det polisledningen som har fått uppgiften att desperat försöka skruva verkligheten och förvandla ett misslyckande till en framgång."* (Dahlberg i Expressen, 2020). Två veckor senare, framkom att Operation Rimfrost skulle avslutas i mitten av juni och ny kritik riktades mot projektet att personer bara blir misstänkta och sedan släpps igen. Det konstaterades att *"de fem månaderna före Operation Rimfrost sköts 12 personer till döds – under operationens fem månader miste 25 personer sina liv."* (Randhawa och Hopf Berger i SVT, 2020).

## Rimfrost – avslutning

I samband med att Rimfrost avslutades gav polisen en positiv bild av dess effekt. I pressinbjudan stod det: *"Polisen gör en omslagspunkt i myndighetens arbete mot dödligt våld i den kriminella miljön"* (Polismyndigheten, 2020h). Biträdande rikspolischefen uttryckte inledningsvis att de skulle *"berätta om den omslagspunkten vi gör i insatserna mot dödligt våld i gängmiljö."* (Polismyndigheten, 2020j). På sin hemsida gick polisen ut med rubriken *"Omslagspunkt i polisens arbete mot dödligt våld i den kriminella miljön."* (Polismyndigheten, 2020k).

Omslagspunkt är en militärstrategisk term som innebär att *"den defensiva övergår i offensiv och tar initiativ på ett större plan."* (Försvarsmakten, 2016 s. 42). **Menade verkligen den högsta polisledningen, som i stort sett undantagslöst själva under lång tid haft ledande befattningar i polisorganisationen, att polisen tidigare varit defensiva gentemot dödligt våld i den kriminella miljön?** Med tanke på kommunikation inför och under Operation Rimfrost och under tidigare projekt och insatser i bland annat Uppsala är det lätt att få en annan uppfattning i och med att uttryck som *"anfall"*, *"utplåna"* varit i bruk.

Samtidigt som polisen gick ut och berättade om en "omslagspunkt" hävdade polismyndigheten att: *"Polisen har sedan tidigare en god förmåga att bekämpa grovt våld. Rimfrost har utvecklat polisens långsiktiga förmåga ytterligare, och effekterna är bestående."* (Polismyndigheten, 2020k). Här inställer sig två frågor: 1) Hur och var är denna goda och av Rimfrost förbättrade förmåga dokumenterad? Och 2) hur gör polismyndigheten när den skådar in i framtiden?

På presskonferensen redovisades dock att Operation Rimfrost ska utvärderas av forskare som är experter på ledning och av kriminologer, samt att utvärderingen beräknas vara klar i oktober 2020. Med tanke på att polismyndigheten redan har uttalat sig om resultatet riskerar situationen att bli tämligen pikant för utvärderarna.

Användningen av militära begrepp och att polisledningen tar hjälp av forskare från Försvarshögskolan är naturligt med tanke på bakgrund och förhållningssätt hos flera nyckelpersoner på högre befattningar inom polisen. Men synsättet att det handlar om ett slags krig och anamma militära ledningsfilosofier gynnar inte möjligheten att komma tillrätta med gängproblematiken (Holgersson, 2018b, 2019). Det finns stora skillnader mellan den militära och polisiära kontexten. I den polisiära kontexten finns inga tydligt definierade stridande parter dessutom finns stora lokala skillnader i strukturer på hur den organiserade brottsligheten är uppbyggd som kräver olika former av lokalt anpassade upplägg<sup>17</sup>. Dessutom kan, som tidigare nämnts, polisen genom uttryck och agerande själva påverka utvecklingen på ett negativt sätt och förvärra och försvåra situationen (se Holgersson, 2018b; Holgersson, 2019). Den senare faktorn har fått lite utrymme i den interna och externa kommunikationen kring Operation Rimfrost.

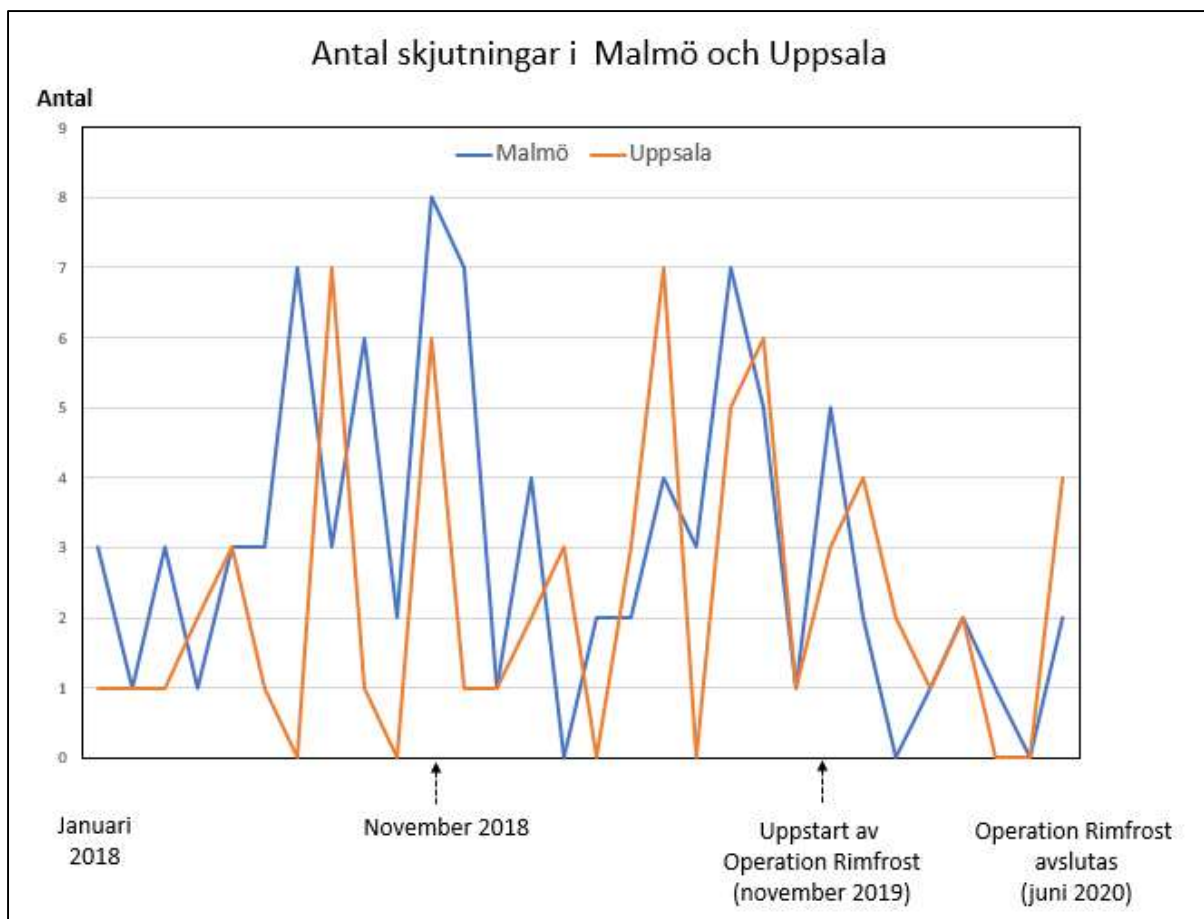
På presskonferensen angavs att målet med Operation Rimfrost visserligen inte uppnåtts nationellt *"däremot där vi förstärkt allra tydligast i Malmöregionen och Uppsalaregionen."* (Polismyndigheten, 2020j). Forskare som studerat artiklar i media har visat att polisen många gånger både är förmedlare och tolkare av den information de lämnar, vilket gör att polisen får en stark position (Palm och Skogersson, 2008). Hur ett projekt eller insats än går har polisen stora möjligheter förmedla att den varit framgångsrik.

När kommenderingschefen, med hänvisning till att antalet skjutningar och döda inte förändras jämfört med tidigare år, fick frågan om Operation Rimfrost var ett *"misslyckande i det här avseendet?"* svarade han *"Nej, det skulle jag inte påstå. För bilden är så pass mer sammansatt än att bara jämföra siffror."* (Kihlström i SvD, 2020). När polisen hävdar att målen nåtts i Uppsala och Malmö hänvisades just till siffror. Beträffande Uppsala angavs till exempel att: *"det inte varit någon skjutning alls sedan resursförstärkningen."* (Polismyndigheten, 2020k).

Statistik som visade att det varit en fluktuation i detta och andra områden, där det periodvis varit lugnt, redovisades inte av Polismyndigheten. I exempelvis Uppsala har det från januari 2018 tills Operation Rimfrost startade (22 månader) varit fyra månader där det inte varit någon skjutning alls och åtta månader där det endast varit en skjutning (se diagram 7)

---

<sup>17</sup> Se t.ex. yttrande med anledning av erfarenheter av insatserna mot det så kallade Södertäljenätverket (Sundelin, 2015) och utvärderingen av insatserna Selma och Alfred som initierades med anledning av en fördubbling av morderna i Malmö, där Brottsförebyggande rådet rekommenderade att arbetet i högre utsträckning skulle bygga på ett problemorienterat förhållningssätt (Brå, 2014). Ett problemorienterat förhållningssätt skiljer sig mycket från den tillämpande ledningsfilosofin (se vidare kapitel tre).



**Diagram 7.** Antal skjutningar per månad i Malmö och Uppsala mellan januari 2018 och juni 2020<sup>18</sup>.

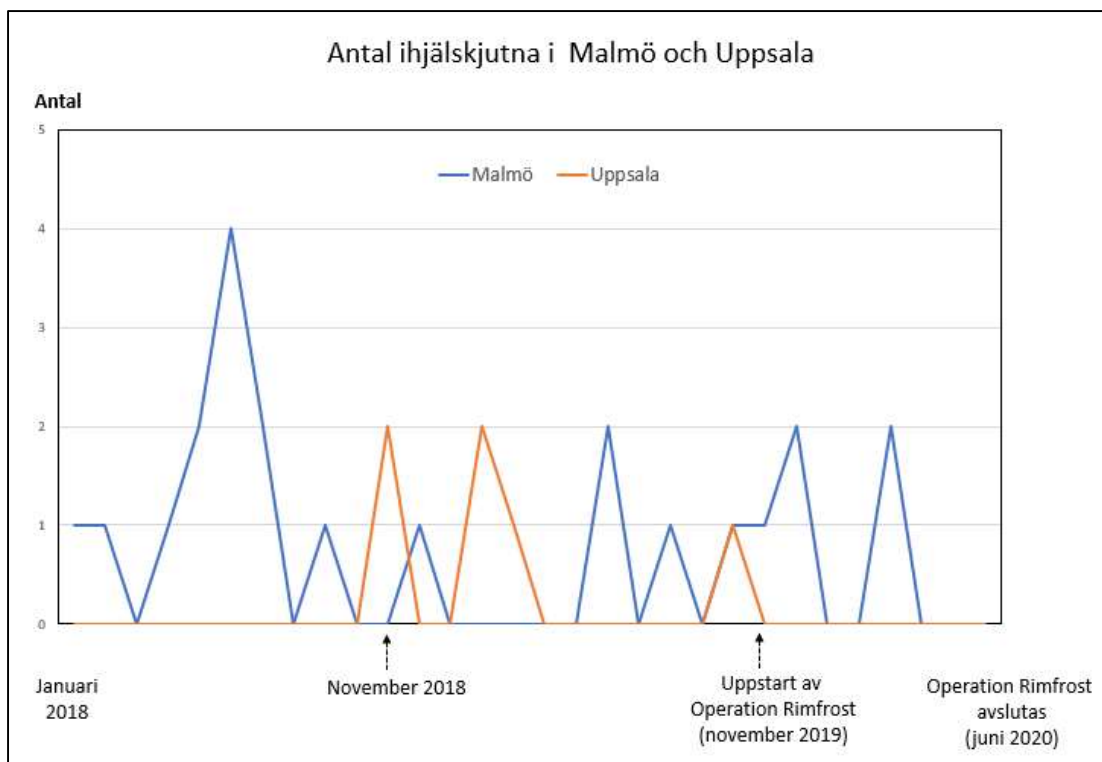
Någon jämförelse av antal skadade och ihjälskjutna under Operation Rimfrost i Malmö och Uppsala jämfört med tidigare år presenterades heller inte. Antal ihjälskjutna i Malmö ökade i anslutning till Operation Rimfrost jämfört med motsvarande period året innan<sup>19</sup>, medan antal skadade minskade<sup>20</sup>. I Uppsala var skillnaden den motsatta – antal ihjälskjutna minskade, medan antal skadade ökade<sup>21</sup> (se diagram 8 och 9).

<sup>18</sup> Källa: Polismyndigheten.

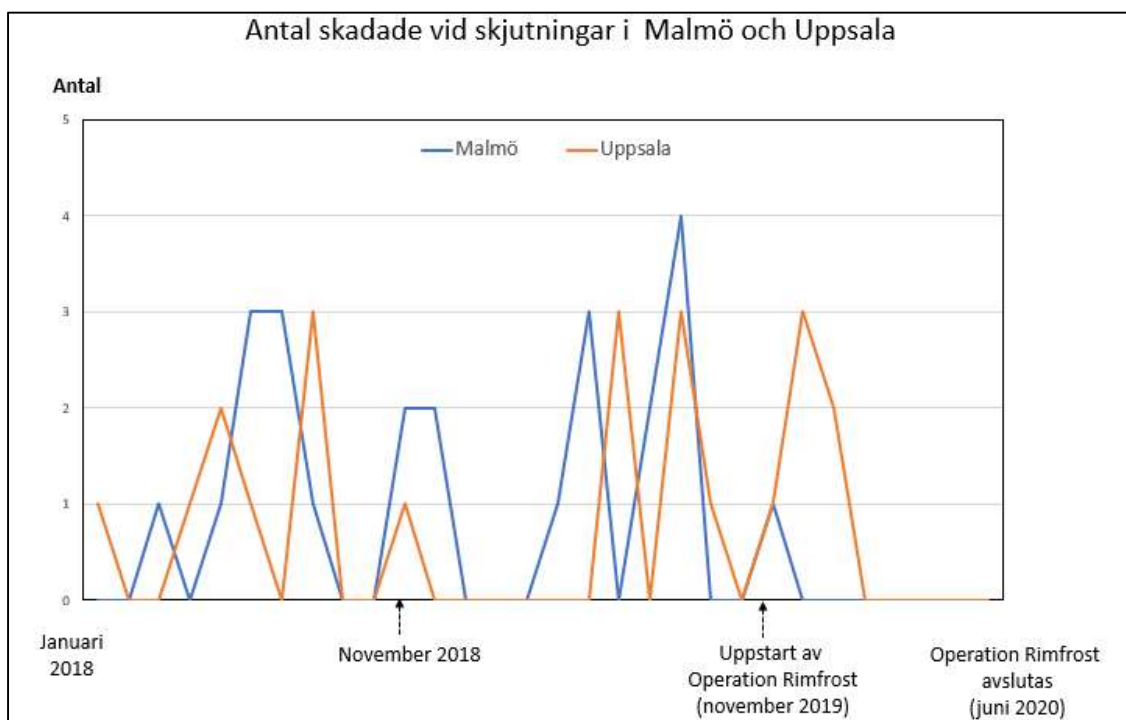
<sup>19</sup> 5 personer ihjälskjutna november 2019-juni 2020, jämfört med 2 personer samma period föregående år.

<sup>20</sup> 1 person skadad november 2019-juni 2020, jämfört med 8 personer samma period föregående år.

<sup>21</sup> Ingen person ihjälskuten, men 6 personer skadade 2019-juni 2020, jämför med 5 personer ihjälskjutna och 4 personer skadade samma period föregående år.



**Diagram 8.** Antal ihjälskjutna per månad i Malmö och Uppsala mellan januari 2018 och juni 2020<sup>22</sup>.



**Diagram 9.** Antal skadade per månad vid skjutningar i Malmö och Uppsala mellan januari 2018 och juni 2020<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Källa: Polismyndigheten.

<sup>23</sup> Källa: Polismyndigheten.



När det gäller Malmö framfördes att: *"antal skjutningar halverats under Rimfrost, jämfört med tidigare år."* (Polismyndigheten, 2020k). Att antal skjutningar och sprängningar minskat kraftigt redan före Operation Rimfrost nämndes inte. På nästan dagen ett år tidigare hade statistik redovisats i media som pekade på att antal skjutningar och sprängningar mer än halverats (Lärka i SVT, 2019)<sup>24</sup>. Dessutom pågick parallellt med Operation Rimfrost projektet *"Sluta skjut"*, vilket innebär att det är svårt att dra slutsatser om vad som påverkat vad.

Som tidigare nämnts har ovanstående yttranden av polisledningen gjorts långt innan någon utvärdering av Operation Rimfrost föreligger. När det gäller kritik mot utvecklingen av antalet skjutningar har polisledningen framfört att det inte går att veta hur utvecklingen hade sett ut om inte Operation Rimfrost genomförts. När positiva effekter i Malmö och Uppsala förs fram utgår man istället från att det är Operation Rimfrost som påverkat utvecklingen. Ibland har dessa motstridiga argumentationssätt använts i en och samma mening som, i ett yttrande i SVT: *"Jag påstår att vi har reducerat det dödliga våldet – för vi vet inte hur utvecklingen hade kunnat se ut annars."* En fråga som uppstår är om man inte vet hur det kunnat se ut annars, hur vet man då att man har reducerat det dödliga våldet?<sup>25</sup>

I den artikel på polisens hemsida som beskriver utfallet av Rimfrost uttrycks inte att Polisen misslyckats att nå de uppsatta målen ur ett nationellt perspektiv. Det framförs visserligen på ett ställe att: *"Antalet skjutningar och avlidna ligger på ungefär samma nivå som tidigare år"*, men med tillägget *"men bedömningen är att Rimfrost gett effekt, både nationellt och regionalt."* En mycket positiv bild av Operation Rimfrost förmedlas och i slutet av artikeln under rubriken *"Fakta om Rimfrost"* redovisas en mängd produktionsstatistik (Polismyndigheten, 2020k), utan att det anges huruvida det i denna statistik ingår ingripanden som gjorts i linjeverksamheten och utan att det görs någon jämförelse med hur polisens produktion sett ut tidigare år. Även under presskonferensen förmedlas produktionsstatistik såsom att 800 vapen beslagtogs, utan att det anges vad det varit för vapen eller om de beslagtogs i den normala linjeverksamheten. Eftersom det var avdelningschefen för nationellt forensiskt centrum som framförde detta var det lätt att få uppfattningen att siffran åsyftade de vapen som de hade fått undersöka. Vidare påstod biträdande rikspolischefen att polisen räddat liv och kommenderingschefen att antalet kriminella aktörer reducerats (Polismyndigheten, 2020j<sup>26</sup>).

I november 2019 publicerades ett yttrande från biträdande rikspolischefen på polisens hemsida:

*"Vi ser samma utveckling på flera håll i landet och det är anledningen till att beslut om en nationell särskild händelse fattades. Polisens arbete kommer att fortsätta tills den negativa trenden har brutits. Det kan ta tre månader, sex månader eller ett år. Inledningsvis har vi planerat för sex månader, men det*

---

<sup>24</sup> Se även diagram 7 och den kraftiga minskningen i antal skjutningar efter november 2018.

<sup>25</sup> Citat och reflektion kring detta skickades av forskningskollega med anledning av kommenderingschefens yttrande i SVT, Rapport 27 april.

<sup>26</sup> Se även regionala utspel i samband med att Operation Rimfrost avslutades som fick spridning i media, t.ex. *"Rimfrost slår hårt mot organiserad brottslighet"* (Polismyndigheten, 2020i).

*kommer troligen förlängas, säger Mats Löfving, chef för Nationella operativa avdelningen, Noa.” (Polismyndigheten, 2019g).*

Trenden hade inte brutits. Om polisledningen nu var nöjd med Operation Rimfrost varför förlängdes inte insatsen tills trenden brutits?

I media sades att inrikesministern såg Operation Rimfrost som en framgång (Omni, 2020). Han menade att polisen blivit mycket mer offensiv och pekade bland annat på att polisen *”tagit många vapen i beslag”* (Wallberg i SvD, 2020). När justitieministern fick frågan i en intervju om man inte skulle se Operation Rimfrost som ett misslyckande svarade han: *”Det skulle jag inte vilja säga, tvärtom, vi ser ju när det gäller antalet beslag, av både narkotika och av andra tillgångar, kontanter, mycket stort antal frihetsberövade. Så där är det en framgång”*. Han menade att det gäller att *”sprida det arbetssätt som användes under Operation Rimfrost.”* (Twitter, 2020; se även Olsson i DN, 2020).

I media var det inte samma positiva tongångar om effekten av Operation Rimfrost efter att insatsen hade avslutats. Insatsen ifrågasattes av flera journalister (t.ex. Sjöshult i Expressen, 2020; Jönköpingsposten, 2020; Norrbottens-Kuriren, 2020).

## Efter Rimfrost

I denna och flera tidigare forskningsstudier<sup>27</sup> har det framkommit att polisen skönmålar sin verksamhet. Att det kan finnas en skillnad mellan den bild av verksamheten som en organisation förmedlar och hur verksamheten i realiteten fungerar är ett fenomen som är väldokumenterat i forskningslitteraturen<sup>28</sup>. Om polisens förmåga att agera mot en viss problematik överskattas kan den upplevda upptäcktsrisken öka<sup>29</sup>. Det kan också öka tryggheten, vilket är särskilt betydelsefullt om risken att utsättas för brott upplevs vara större än den i realiteten är. Vidare kan en positiv bild öka förtroendet för polisen. För en rättsstat är det viktigt att människor har en tillit till polisen.

**En överdriven positiv bild av en insats som ökar tryggheten kan i sin tur användas för att peka på att en insats varit lyckad<sup>30</sup>**, men att skönmåla verksamheten som polisen gjort när det gäller bland annat Operation Rimfrost kan också medföra flera nackdelar. För det första kan behovet av verksamhetsutveckling underskattas. Arbetsmetoder och organisationsformer riskerar att inte utvecklas på önskvärt sätt<sup>31</sup>. Diskrepansen mellan upplevd verklighet och idealiserad bild skapar dessutom en frustration hos medarbetarna, vilket påverkar produktionen<sup>32</sup>. Framförallt riskerar dock dessa skönmålningar att slå tillbaka om objektiviteten och sakligheten i Polismyndighetens budskap börjar ifrågasättas och den viktiga tilliten urholkas. Det gynnar krafter som vill undergräva förtroendet för polisen och som har ett intresse av att förkasta välgrundade budskap från Polismyndigheten och andra samhällsinstitutioner. Polisens sätt att skönmåla sin verksamhet är därför ur flera aspekter mycket olycklig.

<sup>27</sup> se t.ex. Holgersson, 2013; 2015; 2017; 2018a; 2018b; 2018c; 2019; 2020 Rennstam, 2013; Holgersson, Grahn och Wictorsson, 2020).

<sup>28</sup> se t.ex. Brunsson, 1993; Ydén, 2008; Alvesson, 2013; Meyer & Rowan, 1977.

<sup>29</sup> se t.ex. Delhomme, m.l., 2009; Vaa m.fl. 2004; Phillips m.fl., 2009.

<sup>30</sup> se t.ex. yttrande från biträdande rikspolischefen 2020-09-05 i Ekots lördagsintervju (Sveriges radio, 2020b).

<sup>31</sup> se t.ex. Holgersson, 2017; 2018c; 2019; 2020.

<sup>32</sup> se t.ex. Holgersson, 2005; Holgersson och Knutsson, 2012.

Två veckor efter att Rimfrost avslutades informerade polisen om en lyckad stor gemensam insats inom ramen för Europol (Polismyndigheten, 2020). Polisen hade gripit flera *”högt uppsatta kriminella personer, bland annat individer som figurerat i operation Rimfrost”* och man hade: *”säkrat mångmiljonbelopp i kontanter, stora mängder narkotika och även flertalet vapen i beslag.”* (Mangå i Expressen, 2020). Polisen uppgav att man sannolikt *”avvärt över ett tiotal mordförsök”* (Munther i SVT, 2020). I slutet av augusti 2020 gick Polismyndigheten ut med att man inledde en särskild händelse för att komma tillrätta med skjutningarna i Stockholm. Insatsen fick namnet *”Portia”* (TT, 2020b).

Att initiera insatser, starta projekt eller hänvisa till en ny metod har varit ett sätt att skapa en tillit och förhoppning om att polisen är på rätt väg – bara polisen får lite tid. En variant har varit att förmedla budskap om att svensk polis för att utveckla sin verksamhet har besökt andra länder. Istället för att blicken riktas på den egna problembilden och vilka utvecklingsmöjligheter som finns så har fokus hamnat på erfarenheter från andra länder och möjligheten att föra över dessa till Sverige (se t.ex. Lund i DN, 2018; Wallén i Mitti Botkyrka-Salem, 2019).

Operation Rimfrost tydliggör dessutom det synsätt som finns hos ett antal ledande högre chefer inom svensk polis, nämligen att kontroll och central styrning är ett bra sätt att leda polisverksamhet. Denna omständighet, tillsammans med andra faktorer som redan tagits upp eller kommer presenteras senare i denna rapport, gör sannolikheten stor att polisens arbetssätt till stora delar kommer att följa samma hjulspår som tidigare. Kritiken kan viftas bort genom olika kommunikationsstrategier. Istället för utveckling är risken stor att samma typ av insatser och retorik upprepas. Hur förutsättningarna för att minska gängrelaterade brott som skjutningar och sprängningar istället kan öka är temat för resterande delar av denna rapport.

## Referenser

- Aftonbladet (2020). *Forskare: Rimfrost en skenmanöver*. Aftonbladet 13 maj 2020. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/1nLpdX/forskare-rimfrost-en-skenmanover> [Hämtad: 2020-08-16]
- Alvesson, M. (2013). *The triumph of emptiness: Consumption, higher education and work organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Bejerot, E., och Hasselbladh, H. (2011) Professional autonomy and pastoral power: The transformation of quality registers in Swedish health care. *Public Administration*, 89(4), 1604–1621.
- Brunsson, N. (1993): Ideas and actions: Justification and hypocrisy as alternatives to control. *Accounting, Organizations and Society*, 18(6), 489-506.
- Brå (2014) *Operationerna Alfred och Selma. Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet i Malmö 2012-2014*. Rapport 2014:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (2020) *Sluta skjut (GVI)* Brottsförebyggande rådet. <https://www.bra.se/forebygga-brott/pagaende-projekt/sluta-skjut-gvi.html> [Hämtad: 2020-08-16]
- By, U. (2019). *Här har polisens insatser gjort att skjutningarna har minskat*. DN 12 februari 2019. <https://www.dn.se/sthlm/har-har-polisens-insatser-gjort-att-skjutningarna-minskat/> [Hämtad: 2020-08-19]
- Caliskan, T. och Toplica, L. (2019) *Operation "Rimfrost": Tre efterlysta personer har frihetsberövats*. SVT 27 november 2019. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/polisen-informerar-om-operation-rimfrost-svt-sander-direkt-14-55> [Hämtad: 2020-08-16]
- CAN (2019) *Drogutvecklingen i Sverige 2019 - med fokus på narkotika*. CAN rapport 180. Stockholm: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.
- Carp, O. och Holmberg, K. (2019). *Rikspolischefen: Våldet och kriminaliteten kommer inte att segra*. Dagens Nyheter 6 november 2019. <https://www.dn.se/nyheter/sverige/rikspolischefen-haller-presstraff-om-arets-sprangdad/> [Hämtad: 2020-08-20]
- Carlsson, D. (2019). *Polisen efter nya morderna - vädjar om tålmod*. TT återgivet i bland annat Svenska Dagbladet 6 december 2019. <https://www.svd.se/polisen-efter-morden-ska-inte-vara-naiva> [Hämtad: 2020-08-16]
- Dahlberg, A. (2020) *Erkänn att Operation Rimfrost är ett misslyckande, Damberg*. Expressen 16 maj 2020. <https://www.expressen.se/ledare/anna-dahlberg/erkann-att-operation-rimfrost-ar-ett-misslyckande-damberg/> [Hämtad: 2020-08-16]
- Delin, M. och Jakobson, H. (2020) *Polischefen varnar: Rimfrost kan kastrera lokala polisen*. DN 12 februari 2020. <https://www.dn.se/nyheter/sverige/polischefen-varnar-rimfrost-kan-kastrera-lokala-polisen/> [Hämtad: 2020-08-16]

Delhomme, P. De Dobbeleer, W., Forward, S. & Simões, A. (2009). *Manual for Designing, Implementing, and Evaluating Road Safety Communication Campaigns*. Bryssel: Belgian Road Safety Institute (IBSR-BIVV).

Eterno, A., och Silverman, E. (2012) *The crime numbers game: Management by manipulation*, New York: CRC Press.

Fallenius, K. (2017). *Polisen efter Tore II: "Vi har tappat fart"*. SVT 8 augusti 2017. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/sodertalje/polisen-vi-har-tappat-fart> [Hämtad: 2020-08-20]

Fallenius, K. (2019). *Polisen: Södertäljenätverket växer sig starkare*. SVT 30 oktober 2019. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/sodertalje/polisen-sodertaljenatverket-vaxer-sig-starkare> [Hämtad: 2020-08-20]

Fallenius, K. (2020). *Utpressningarna ökar i Södertälje - men polisens initiativ Tore 3 ska motverka*. SVT 14 maj 2020. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/sodertalje/polisen-omtore3-insatsen-utpressningarna-okar-i-sodertalje> [Hämtad: 2020-08-20]

Flygt, M. (2019) *Polisen trappar upp arbetet mot brottsligheten - fler specialister till Södertälje*. SVT 12 december 2019. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/sodertalje/sodertalje-polisen-trappar-upp-mot-organiserad-brottslighet> [Hämtad: 2020-08-16]

Försvarsmakten (2016) *Militärstrategisk doktrin - MSD 16*. Stockholm: Försvarsmakten.

Grosshög, H. (2020) *Malmöpolisen i ny kraftmätning mot gängkriminaliteten i Operation Norrsken*. DN 24 april 2020. <https://www.dn.se/nyheter/sverige/malmpolisen-i-ny-kraftmatning-mot-gangkriminaliteten-i-operation-norrsken/> [Hämtad: 2020-08-16]

Gummesson, J. (2019) *NOA: Ordningstvakter ska komplettera polis*. SvD 32 juni 2019. <https://www.svd.se/noa-ordningstvakter-ska-komplettera-polisen> [Hämtad: 2020-08-15]

Hansson, A. (2019) *En månad med Operation Rimfrost - detta har hänt*. SVT 12 december 2019. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/en-manad-med-operation-rimfrost-detta-har-hant> [Hämtad: 2020-08-16]

Helsingborgs dagblad (2020) *Forskare: Rimfrost en skenmanöver*. Helsingborgs dagblad 13 maj 2020. <https://www.hd.se/2020-05-13/forskare-rimfrost-en-skenmanover> [Hämtad: 2020-08-16]

Herkel, P. och Palm, J. (2020) *Operation Rimfrost: Tolv gripna och 39 vapen beslagtagna*. Sydsvenskan 31 januari 2020. <https://www.sydsvenskan.se/2020-01-31/polisen-om-tre-dagar-i-malmo-tolv-gripna-och-39-vapen> [Hämtad: 2020-08-16]

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

Holgersson, S. (2007) *Kartläggning av svenska polisens narkotikabekämpning*, Rapport 23. Stockholm: Mobilisering mot narkotika, Socialdepartementet.

- Holgersson, S. (2013) Sättet att bygga fasader inom svensk polis. En analys av presenterad bild jämfört med verkligt utfall. *Nordisk Tidskrift för Kriminalvetenskap* 2013:1 112-130.
- Holgersson, S. (2015). How the use of ICT can contribute to a misleading picture of conditions – A five-step process. *Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management*, 10, 193-215
- Holgersson, S. (2017). *Polisens ledningscentraler*. CARER. Rapport 20:2017. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, S. (2018a) *Ursäkta, men vi är faktiskt POLISEN och vi står över lagen!* CARER. Rapport. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, S. (2018b) *Justitieministern: "Sätta hårt mot hårt" - En studie av polisens användning av våld och förmåga att hantera konflikter*. CARER. Rapport. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, S. (2018c). *Polisen utredningsverksamhet - En studie av polisens arbete med demokrati- och hatbrott på nätet*. CARER. Rapport 24:2018. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, S. (2019) *I demokratins yttersta gränsland - om behovet av dialog och dialogpoliskonceptet*. CARER. Rapport 28:2019. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, S. och Knutsson, J. (2011) *Polisens arbete mot narkotika*. Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion. Rapport 2011:1. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Holgersson, S. och Knutsson, J. (2012). Differences in Performance among Swedish Uniformed Police Officers. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 6 (2): 210-217
- Holgersson, S., Grahn, O. och Wictorsson, S. (2020) *Att minska antalet döda och skadade i trafiken - med fokus på polisens trafiksäkerhetsarbete*. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, S. & Grahn, O. (2020). *Polisens arbete med hatbrott*. Kommande rapport.
- Jansson Klarin, M. (2020). *Här är polisens enorma tillslag under Rimfrost*. Aftonbladet 4 maj 2020. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/WbM73g/har-ar-polisens-enorma-tillslag-under-rimfrost> [Hämtad: 2020-08-21]
- Juhlin, J. (2019) *Rikspolischefen: "Operation Rimfrost till fler städer"*. SVT 14 december 2019. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/rikspolischefen-operation-rimfrost-till-fler-stader> [Hämtad: 2020-08-16]
- Jönköpingsposten (2020) *Ledare: Det finns inte någon quick fix mot gängkriminaliteten*. Jönköpingsposten 13 juni 2020. <https://www.jp.se/artikel/ledare-det-finns-ingen-quick-fix-mot-gangkriminalitet-1> [Hämtad: 2020-08-16]
- Kihlström, D. (2020) *Nästan 100 skjutningar - trots Rimfrost*. TT återgivet i bland annat Svenska Dagbladet 13 maj 2020. <https://www.svd.se/nastan-100-skjutningar--trots-rimfrost> [Hämtad: 2020-08-16]

- Klein, M. (1995) *The American Street Gang: Its Nature, prevalence and Control*. New York/Oxford: Oxford university press.
- Klein, M. och Maxson, C. (2006) *Street Gang Patterns and Policies*. Oxford: Oxford University Press.
- Knutsson, J. (1997) Restoring Public Order in a City Park, R. Homel (red) *Policing for Prevention: Reducing Crime, Public Intoxication and Injury*, Crime Prevention Studies, vol. 5. Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Knutsson, J. (2000) Swedish Drug Markets and Drugs Policy, M. Natarajan och M. Hough (red) *Illegal Drug Markets: From Research to Prevention Policy*, Crime Prevention Studies vol 11, Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Leijonhufvud, E. (2019) *Kommunalrådet om skjutningarna: "Det är ett bakslag"*. SVT 16 december 2019. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/upsala/kommunalradet-om-skiutningarna-det-ar-ett-bakslag> [Hämtad: 2020-08-16]
- Lund, L. (2018). *Så ska polisen lära sig av Tysklands arbete mot skjutningar*. Dagens Nyheter 30 november 2018. <https://www.dn.se/nyheter/sverige/sa-ska-polisen-lara-sig-av-tysklands-arbete-mot-skiutningar/> [Hämtad: 2020-08-20]
- Länsstyrelsen i Skåne (2016) *ANDT-utvecklingen i Skåne. Uppföljningsrapport utifrån regeringens alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobaksstrategi*. Rapport 2016:23. Malmö: Länsstyrelsen i Skåne. <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.691fcf616219e10e93aaab9/1526067963263/Dr%20ogutvecklingen%20i%20Sk%C3%A5ne.pdf> [Hämtad: 2020-08-16]
- Lärka, P. (2019) *Kraftig minskning av skjutningarna i Malmö*. SVT 14 juni 2019. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/kraftig-minskning-av-skiutningar-i-malmo> [Hämtad: 2020-08-16]
- Mahovic, A. (2016). *Här är polisstyrkan som ska återskapa tryggheten*. SVT 12 maj 2016. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/mareld-nya-polisstyrkan-som-ska-ateruppratta-tryggheten> [Hämtad: 2020-08-20]
- Mangå, J. (2020) *Gängens telefon knäckta - mordförsök stoppade*. Expressen 9 juli 2020. <https://www.expressen.se/nyheter/gangens-telefoner-knackta-mordforsok-stoppade/> [Hämtad: 2020-08-16]
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Munther, V. (2020) *Svenska gängens krypterade telefoner knäckta - skjutningar och mordförsök stoppade*. SVT 2 juli 2020. <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/svenska-gangens-krypterade-telefoner-knackta-skiutningar-och-mordforsok-stoppade> [Hämtad: 2020-08-16]
- Norrbottens-Kuriren (2020) *Rimfrost blev ett enda stort misslyckande*. Norrbottens-Kuriren 15 juni 2020. <https://kuriren.nu/har-kyrkan-tappat-tron/wl6w3yer/artikel/rimfrost-blev-ett-enda-stort-misslyckande/wjo6z1gi> [Hämtad: 2020-08-16]

- Olsson, G. (2020) *Skjutningarna ökar trots Operation Rimfrost*. DN 13 juli 2020. <https://www.dn.se/nyheter/sverige/skjutningarna-okar-trots-operation-rimfrost/> [Hämtad: 2020-08-16]
- Omni (2019) *Operation Rimfrost. 1000 personer i syd observeras av polis*. Omni återgivet i bland annat Aftonbladet 14 december 2019. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/LABAE9/operation-rimfrost-1-000-personer-i-syd-observeras-av-polis> [Hämtad: 2020-08-1]
- Omni (2020) *Damberg ser Operation Rimfrost som en framgång*. <https://omni.se/damberg-ser-operation-rimfrost-som-en-framgang/a/QoGPe8> [Hämtad: 2020-08-16]
- P4 (2019) *Polisen: Rimfrost ger resultat*. P4 Malmöhus 21 november 2019. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=96ochartikel=7349056> [Hämtad: 2020-08-16]
- P4 (2020) *Johansson: "Vi måste göra polisyrket attraktivt"*. P4 Malmöhus 21 januari 2020. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=96ochartikel=7389327> [Hämtad: 2020-08-16]
- Palm, G och Skogersson, R. (2008). *Hjältar, blåljus och säkerhet – konstruktionen av polisen i nyhetsmedia*, Rapport 001-2008. Växjö: Växjö Universitet.
- Phillips, R.O., Ulleberg, P. & Vaa, T. (2009). *Do road safety campaigns work? I Forward*, S. och Kazemi, A. (red). *A theoretical approach to assess road safety campaigns: Evidence from seven European countries*. Cast Projekt. Bryssel: Belgian Road Safety Institute.
- Pirttialo Sallinen, J. (2020) *Kriminolog: Inte säkert att Rimfrost gjort det bättre*. Svenska dagbladet 14 januari 2020. <https://www.svd.se/kriminolog-inte-sakert-att-rimfrost-gjort-det-bättre> [Hämtad: 2020-08-16]
- Pohjanen, K. och Olin Persson, L. (2018). *Twitterkontot som delar poliskåren*. SVT 13 juni 2018. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/upsala/svt-granskar-polischefens-twitter> [Hämtad: 2018-10-31]
- Polismyndigheten (2013) *Inspektion av Operation Alfred och Selma vid Polismyndigheten i Skåne*. Tillsynsrapport 2013:16. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Polismyndigheten (2016) *Kunskapsbaserat arbete med medborgarlöften i samverkan*. A086.967/2015. Stockholm: Polismyndigheten. [file:///C:/Users/steho22/Downloads/metodstod\\_medborgarloften%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/steho22/Downloads/metodstod_medborgarloften%20(2).pdf) [Hämtad: 2020-05-02]
- Polismyndigheten (2019a) *Välkomna till Malmö!* Polismyndigheten 21 november 2019. Intrapolis [Hämtad: 2019-12-15]
- Polismyndigheten (2019b) *Region Nord stöttar med IGV-poliser och utredare*. Polismyndigheten 20 november 2019. Intrapolis. [Hämtad: 2019-12-15]



Polismyndigheten (2019c) *Intensivt arbete i NSH Rimfrost*. Polismyndigheten 19 november 2019. Intrapolis. [Hämtad: 2019-12-15]

Polismyndigheten (2019d) *Lägesbild Rimfrost*. Polismyndigheten 12 december 2019. <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2019/december/lagesbild-rimfrost/> [Hämtad: 2020-08-17]

Polismyndigheten (2019e) *Pressträff gällande skjutning i Norrköping*. Polismyndigheten 5 december 2019. <https://polisen.se/aktuellt/pressmeddelanden/2019/december/presstraff-gallande-skjutning-i-norrkoping/> [Hämtad: 2020-08-17]

Polismyndigheten (2019f) *Skjutning i Norrköping - två män avlidna*. Polismyndigheten 5 december 2019. <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2019/december/skjutning-norrkoping/> [Hämtad: 2020-08-17]

Polismyndigheten (2019g) *Beslag och frihetsberövanden i Rimfrost*. Polismyndigheten 21 november 2019. <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2019/november/beslag-och-frihetsberovade-i-rimfrost/> [Hämtad: 2020-08-17]

Polismyndigheten (2020a) *Arbetet intensifieras i Operation Rimfrost - flera planerade insatser*. Polismyndigheten 24 januari 2020. <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2020/januari/arbete-intensifieras-i-operation-rimfrost--flera-planerade-insatser/> [Hämtad: 2020-08-17]

Polismyndigheten (2020b) *Polisen gjorde riktade insatser i Malmö*. Polismyndigheten 31 januari 2020. <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2020/januari/framgang-i-omfattande-insats-ska-gora-det-tryggare-for-den-stora-majoriteten/> [Hämtad: 2020-08-17]

Polismyndigheten (2020c) *Pressinbjudan operation Rimfrost region Mitt*. Polismyndigheten 27 mars 2020. <https://polisen.se/aktuellt/pressmeddelanden/2020/mars/presstraff-gallande-rimfrost/> [Hämtad: 2020-08-17]

Polismyndigheten (2020d) *Operation Rimfrost gör skillnad*. Polismyndigheten 27 april 2020. <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2020/april/arbetet-med-operation-rimfrost-gor-skillnad/> [Hämtad: 2020-08-17]

Polismyndigheten (2020e) *Operation Rimfrost fortsätter i region Mitt*. Polismyndigheten 17 april 2020. <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2020/april/operation-rimfrost-fortsatter-i-polisregion-mitt/> [Hämtad: 2020-08-17]

Polismyndigheten (2020f) *Trygghet en viktig effekt av operation Norrsken*. Polismyndigheten 23 april 2020. <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2020/april/trygghet-en-viktig-effekt-av-operation-norrsken/> [Hämtad: 2020-08-17]

Polismyndigheten (2020g) *Rimfrost har bra effekt*. Polismyndigheten 24 februari 2020. <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2020/februari/rimfrost-har-bra-effekt/> [Hämtad: 2020-08-17]

- Polismyndigheten (2020h) *Pressinbjudan*. Polismyndigheten 8 juni 2020. <https://polisen.se/aktuellt/pressmeddelanden/2020/juni/pressinbjudan/> [Hämtad: 2020-08-17]
- Polismyndigheten (2020i) *Tydliga effekter av Rimfrost i region Öst*. Polismyndigheten 8 maj 2020. <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2020/maj/tydliga-effekter-av-rimfrost-i-region-ost/> [Hämtad: 2020-08-17]
- Polismyndigheten (2020j) *Polisens pressträff angående Rimfrost*. <https://www.youtube.com/watch?v=qQTpoFt8eFgochfeature=youtu.be> [Hämtad: 2020-08-17]
- Polismyndigheten (2020k) *Omslagspunkt i polisens arbete mot dödligt våld i den kriminella miljön*. Polismyndigheten 11 juni 2020. <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2020/juni/omslagspunkt-i-polisens-arbete-mot-dodligt-vald-i-den-kriminella-miljon/> [Hämtad: 2020-08-17]
- Polismyndigheten (2020l). *Stor europeisk insatts mot grovt kriminella*. Polismyndigheten 2 juli 2020. <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2020/juni/stor-europeisk-insatts-mot-grovt-kriminella/> [Hämtad: 2020-08-17]
- Randhawa, R och Hopf Berger, E. (2020) *Polisen lägger ned kraftsamling - övertygade om att mord har stoppats*. SVT 31 maj 2020. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/polisens-kraftsamling-mot-gangkriminalitet-laggs-ner-rimfrost-ar-vardelost> [Hämtad: 2020-08-16]
- Rankinen, M. (2019) *Rimfrost: Runt tusen personer i polisens blickfång*. Sveriges radio 14 december 2019. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=96ochartikel=7367211> [Hämtad: 2020-08-16]
- Rennstam, J. (2013). Branding in the sacrificial mode – A study of the consumptive side of brand value production. *Scandinavian Journal of Management*, 29(2), 123-134.
- Rostami, A. (2013). *Tusen fiender: en studie om de svenska gatugängen och dess ledare*. Filosofie licentiatavhandling. Linnéuniversitetet: Växjö.
- Rostami, A., Melde, C. och Holgersson, S. (2014) The myth of success: the emergence and maintenance of a special gang unit in Stockholm Sweden, *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Oct 2014
- Sandhammar, L. (2018) *Gängkriminaliteten minskar - Uppsala i framkant*. SVT 4 maj 2018. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/upsala/brott-och-trygghet> [Hämtad: 2020-08-15]
- Sandhammar, L. och Forslund, J. (2019) *Rekordmånga skjutningar hittills i år - polisen höll presskonferens i Uppsala*. SVT 12 november 2019. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/upsala/manga-skjutningar-hittills-i-ar-presskonferens-pa-polishuset-i-upsala> [Hämtad: 2020-08-16]

Sjöshult, F. (2020) *Mordvåg efter polisens misslyckande med Rimfrost*. Expressen 11 juni 2020. <https://www.expressen.se/kronikor/fredrik-sjoshult/mordvag-efter-polisens-misslyckande-med-rimfrost/> [Hämtad: 2020-08-16]

Socialdemokraterna (2020). *Kampen mot de kriminella ger resultat*. Socialdemokraterna 27 februari 2020. <https://www.socialdemokraterna.se/nyheter/nyheter/2020-02-27-kampen-mot-de-kriminella-ger-resultat> [Hämtad: 2020-08-16]

Statens folkhälsoinstitut (2010) *Narkotikabruket i Sverige*. R 2010:13 Östersund: Statens folkhälsoinstitut. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/785864a3fd7a468fb5a39ba03dc6387b/r2010-13-narkotikabruket-i-sverige.pdf> [Hämtad: 2020-08-16]

Sturup, J.; Rostami, A.; Mondani, H.; Gerell, M.; Sarnecki, J. och Edling, C. (2018) Increased Gun Violence Among Young Males in Sweden: a Descriptive National Survey and International Comparison, *Eur J Crim Policy Res*

Sundelin, A. (2015) *Operation Tore*. Fokus 15 maj 2015. <https://www.fokus.se/2015/05/operation-tore/> [Hämtad: 2020-08-17]

SvD (2020) *Forskare: Rimfrost en skenmanöver*. Svenska Dagbladet 13 maj 2020. <https://www.svd.se/forskare-rimfrost-en-skenmanover> [Hämtad: 2020-08-17]

Sveriges radio (2016). *Krafttag mot brott i Södertälje*. Sveriges radio 29 augusti 2016. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1650&artikel=6505258> [Hämtad: 2020-08-20]

Sveriges radio (2020a) *Hård kritik mot operation Rimfrost*. Ekot 13 maj 2020. <https://sverigesradio.se/artikel/7472147> [Hämtad: 2020-08-17]

Sveriges radio (2020b) *Ekots lördagsintervju 5 september 2020*. <https://sverigesradio.se/avsnitt/1562309> [Hämtad: 2020-09-06]

Söderberg, E. (2020). *Så jobbar polisen efter sprängningarna*. Stockholm direkt 13 februari 2020 <https://www.stockholmdirekt.se/nyheter/sa-jobbar-polisen-efter-sprangningarna/reptbl!OFuNA@CFVAVP91fbqeofLA/> [Hämtad: 2020-08-16]

TT (2017a) *Knacker gängen: "Stannar inte förrän Berlin"*. TT återgivet i bland annat Aftonbladet 24 december 2017. <https://www.aftonbladet.se/senastenytt/ttnyheter/inrikes/a/Kvek8e/knacker-gangen-stannar-inte-forran-berlin> [Hämtad: 2020-08-15] och Helsingborgs dagblad 24 december 2017 <https://www.hd.se/2017-12-24/knacker-gangen-stannar-inte-forran-berlin> [Hämtad: 2020-08-15]

TT (2017b) TT (2017) *Löfven: Vi har tagit för lätt på integration*. TT återgivet i bland annat Sydsvenska dagbladet 17 december 2017 <https://www.sydsvenskan.se/2017-12-17/lofven-vi-har-tagit-for-latt-paintegration> [Hämtad: 2018-10-31]

TT (2018) *53 personer gripna i stor polisinsats: "Saknas nästan motstycke"*. TT återgivet i bland annat Dagen industri 16 februari 2018. <https://www.di.se/nyheter/53-personer->

[gripna-i-stor-polisinsats-saknar-nastan-motstycke/](#) [Hämtad: 2020-08-15] och Svenska dagbladet 16 februari 2018 <https://www.svd.se/53-personer-gripna-i-stor-polisinsats> [Hämtad: 2020-08-15]

TT (2020a) *Polisen utreder explosionen som särskild händelse*. TT återgivet i bland annat Sveriges radio 13 januari 2020.

<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83ochartikel=7383666> [2020-08-16]

TT (2020b) *Efter gängvåldet - polisen inleder "Portia"*. TT återgivet ibland annat Aftonbladet 28 augusti 2020. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/mRGxOL/efter-gangvaldet--polisen-inleder-portia> [Hämtad: 2020-08-30]

Twitter (2019) Morgan Johansson. Tweet publicerad 27 november 2019

<https://twitter.com/johanssonmorgan/status/1199779285566971916> [Hämtad: 2020-08-16]

Twitter (2020) Expressen. Tweet publicerad 12 juni 2020.

<https://twitter.com/expressen/status/1271387380478607362> [Hämtad: 2020-08-16]

Västerbottens-Kuriren (2020) *Forskare: Rimfrost är en skenmanöver*. Västerbottens-Kuriren 13 maj 2020. <https://www.vk.se/2020-05-13/forskare-rimfrost-en-skenmanover> [Hämtad: 2020-08-17]

Wallberg, P. (2020) *Damberg: Polisen har blivit mer offensiv*. TT återgivet i bland annat Svenska Dagbladet 11 juni 2020. <https://www.svd.se/damberg-polisen-har-blivit-mer-offensiv> [Hämtad: 2020-08-16]

Wallén, J. (2019). *New-Jersey-poliser ska hjälpa Stockholm att stoppa skjutningarna*. Mitti Botkyrka-Salem 8 maj 2019. <https://mitti.se/nyheter/polisen-stoppa-skjutningarna/?omrade=botkyrkasalem> [Hämtad: 2020-08-20]

Wallin, P. (2018). *Polisens Twitterkonto väcker känslor*. Skydd och säkerhet 18 juni 2018 [https://www.skyddosakerhet.se/article/view/607816/polisens\\_twitterkonto\\_vacker\\_kanslor](https://www.skyddosakerhet.se/article/view/607816/polisens_twitterkonto_vacker_kanslor) [Hämtad: 2018-10-31] Zachrisson, 2019

Ydén, K. (2008). *"Kriget" och karriärsystemet. Försvarsmaktens organiserande i fred*. Handelshögskolan. Göteborgs universitet.

Zachrisson, L. (2019) *Operation "Rimfrost" ska motverka gängvåldet*. SVT 16 december 2019.

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/sarskild-nationell-handelse-utlyst> [2020-08-16]

Ögren, A. (2019) *"Kommer bli jobbigt att vara kriminell i Sverige"*. Svenska Dagbladet 11 november 2019. <https://www.svd.se/0830-sa-ska-polisen-agera-mot-sprangdaden> [Hämtad: 2020-08-16]

Ölander, M. (2019) *Polisen förbereder gripanden av tungt kriminella i Malmö*. Expressen 21 november 2019. <https://www.expressen.se/kvallsposten/krim/polisen-forbereder-gripanden-av-tungt-kriminella-i-malmo-/> [Hämtad: 2020-08-16]

# Kan strategin med fokuserad avskräckning mot gängskjutningar överföras till Sverige?

*Johannes Knutsson*

I USA har gängskjutningar en lång historia. Där finns även erfarenheter av insatser för att få hejd på problemet. Ett lyckat projekt ägde rum i Boston under senare delen av 1990-talet. En strategi utvecklades i ett nära samarbete mellan forskare och praktiker i enlighet med filosofin om problemorienterat polisarbete (Goldstein, 1979, 1990; Scott m.fl., 2008). Den resulterande strategin är resultat av tillämpad polisforskning som åtminstone internationellt fått ett allt starkare fotfäste (Cockbain och Knutsson, 2015).

Strategin har haft lite olika benämningar, men *fokuserad avskräckning*<sup>33</sup> har valts eftersom det tydligt fångar dess viktigaste aktiva ingrediens. Ytterst rör det sig om att i en utvald grupp brottslingar få genomslag av grundläggande samhällsliga normer om att följa lagen. Utpekade brottslingar försätts i en för dem tydlig valsituation där det brottsliga alternativet medför säkra och kännbara straff. Men det finns även erbjudande om olika former av stöd vid valet att inte begå brott.

Strategin har vidareutvecklats och även tillpassats andra slags problem. Också detta har skett som problemorienterade polisprojekt.

I detta kapitel behandlar jag följande övergripande frågeställningar:

- Hur växte strategin fram?
- Hur fungerar den?
- Hur har den vidareutvecklats?
- Hur effektiv är fokuserad avskräckning?
- Vilka är erfarenheterna av tillämpning i annat land?
- Hur är möjligheterna att tillämpa strategin i Sverige?

## Fokuserad avskräckning och dess upprinnelse

Vid 1980-talets mitt ökade antal gängskjutningar i Boston starkt med en fyrdubbling av gängmorden under tio år. I jämförelser med exempelvis Malmö som har ett långvarigt problem, var nivån 4,7 gånger högre<sup>34</sup>. Skjutningarna var koncentrerade till utsatta områden med stora inslag av afroamerikaner. Polisen hade svårt att tackla utvecklingen som även påverkade vanliga unga och deras situation. Många vågade inte röra sig i miljöer där gängen

---

<sup>33</sup> Focused deterrence. En annan benämning är Pulling levers.

<sup>34</sup> Årligt genomsnitt 1991-95 för Boston 7,6 per 100 000 invånare och för Malmö 2014-18 är värdet 1,6.

var aktiva. För att försöka komma tillrätta med skjutningarna uppvaktade några forskare<sup>35</sup> år 1994 polisedningen i Boston och föreslog att man skulle genomföra ett projekt med tillämpning av filosofin om problemorienterat polisarbete. Erfarenheterna redovisas bl.a. i rapporten *Reducing Gun Violence. The Boston Gun Project's Operation Ceasefire* publicerad av det amerikanska justitiedepartementet<sup>36</sup>. Beskrivningen nedan bygger primärt på denna skrift.

## Processen

Först bildades en grupp där förutom forskarna aktörer som arbetade med gängen och personer från andra organisationer med ansvar för anknytande ansvarsområden ingick. Där var poliser från en enhet specialiserad på gängvåldet, socialarbetare som arbetade med gängmedlemmar, övervakare från kriminalvården, lokala och federala åklagare samt representant från ATF:s<sup>37</sup> lokala kontor. Med hjälp av deras kunskaper och olika vetenskapliga delstudier inleddes arbetet genom en detaljerad kartläggning av problemet och dess beståndsdelar. Med denna beskrivning som fundament var nästa steg att formulera en trovärdig intervention. Därefter att med gruppmedlemmarna som aktiva bidragsgivare omsätta åtgärderna i praktiskt handlande. I sista momentet utvärderades i vad mån problemet som en följd av åtgärderna minskade.

Stegen i problemorienterat polisarbete – *Scanning, Analysis, Response* och *Assessment* – följdes genom att tillämpa dess aktionforskningsmodell. Det innebär att forskarna hade en aktiv bidragande roll i hela processen (Goldstein, 1979, 2003).

### Problemet och analysen

Gruppmedlemmarna utgick från sina olika roller och perspektiv och redogjorde inledningsvis för sina erfarenheter. Ingen hade dock någon bärande idé om hur man skulle kunna komma tillrätta med problemet. I diskussionerna utkristalliserades så småningom ett antal teman med möjliga utgångspunkter för interventionen.

Ett första fokus var på skjutvapnen och hur gängen fick tillgång till dem. Analysen av 1 550 beslagtagna vapen visade att flera föreställningar inte stämde. Vapnen var t.ex. förhållandevis nya och hade i stor utsträckning sitt ursprung från den legala vapenhandeln. Det var således inte äldre vapen som lånats hemifrån eller som stulits vid inbrott.

Ett anknytande tema var rädsla. Även om narkotikalangning av crack-kokain och ur den uppståndsna konflikter orsakade mycket av våldet, hade rädslan för våld tagit över där gängen beväpnade sig och använde vapen för att skydda sig. Även personer utan djupare engagemang i gängen skaffade sig vapen.

En annan fråga gällde den brottsliga aktivitetsnivån hos gärningsmän och offer. En granskning visade att i 155 undersökta mordfall var 75 procent av offren sedan tidigare kända av rättsvårdande myndigheter. Bland de 125 gärningsmännen var andelen 77 procent. Båda

---

<sup>35</sup> David Kennedy, Anthony Braga och Anne Piehl från Harvard University.

<sup>36</sup> Rapporten består av två delar där den första beskriver hur projektet tillkom och sattes i verket (Kennedy, Braga och Piehl, 2001) och den andra av projektets utvärdering (Kennedy, Braga, Piehl och Waring, 2001).

<sup>37</sup> The Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives handhar federal lagstiftning med fall som berör dessa ämnen, i detta fall skjutvapen.

grupperna bestod i hög grad av kroniska brottslingar med egendomsbrott, våld med vapen och ordningsstörningar i sina brottsregister. Narkotikabrotten var dock inte särskilt många.

Ett centralt tema var gängen. De bestod av informella relativt små gruppbildningar och inte av stora strukturerade grupper som i flera av USAs storstäder. I analysen identifierade man 61 olika gängbildningar med totalt ca 1 300 medlemmar. De stod för mindre än en procent av alla ungdomar i Boston och mindre än tre procent av ungdomarna i högriskområdena. I den systematiska genomgången av de 155 morden och utifrån gruppmedlemmarnas kunskaper om dessa kom man fram till att åtminstone 60 procent av morden var gängrelaterade. Ofta hade de ursprung i långvariga konflikter mellan gäng och gängmedlemmar som initialt kunde ha rört sig om narkotikaaffärer eller andra fejder.

Även om insatser för att minska tillgången på vapen givetvis var viktiga, pekade beskrivningen och analysen på att en initial idé om att ha skjutvapnen som en utgångspunkt för interventionen knappast skulle leda till den eftersträlvade effekten – minskat antal gängskjutningar med dödlig utgång.

#### Erfarenheter i gruppen av insatser mot gäng

Under arbetets gång minskade ett av de mest notoriska gängen sina våldsamheter och lämnade dessutom in en stor mängd skjutvapen till polisen. Bakgrunden visade sig vara en riktad aktion från polisens gängenhet mot detta gäng där all slags brottslighet och överträdelser beivrades. Genom sin ihärdiga brottslighet gjorde sig gängmedlemmarna sårbara. Men en ny komponent hade tillkommit i jämförelse med en ordinär "crack-down"-aktion. Man förklarade för dem varför insatsen ägde rum, nämligen att de skulle upphöra med skjutningarna och dessutom lämna in sina vapen. Så länge detta inte skedde skulle aktionen fortsätta med sitt hårda tryck. Syftet var inte att få bort gängmedlemmarna från gatan, utan ytterst att skydda dem från sig själva och från andra.

Denna strategi där de olika organisationerna samverkade uppfattades som lovande. Men ett problem var kapaciteten. Det omfattande våldet och antalet gängkonflikter var större än vad sådana intensiva insatser kapacitetsmässigt krävde. På sin höjd skulle gruppen samtidigt kunna rikta in sig mot tre till fyra gäng. Men om några gäng efter en riktad aktion dämpade sig skulle man kunna förmedla till andra rivaliserande gäng vad de skulle drabbas av om de fortsatte med sitt våld – *'Se vad som hände med de andra'*.

#### Övergripande strategi

Man bestämde att direktkommunikation med gängmedlemmar på två nivåer skulle vara ett grundläggande element i den övergripande strategin. Först måste alla gäng bli medvetna om att nya regler vid våld gällde, deras innebörd och hur de skulle undvika att bli föremål för gruppens intresse. För det andra, om fokus på ett särskilt gäng blev nödvändigt måste man få det att förstå varför just det blev utvalt och att det enda som skulle innebära en lättnad var att gänget upphörde med våldet. Denna information skulle förmedlas till gänget på personbasis av alla medlemmarna i gruppen.

Dessutom bestämde arbetsgruppen sig för att informera särskilt utvalda gäng vid ett antal halvofficiella möten – möten som kom att kallas *forum*<sup>38</sup>. Ett gäng kallas då eller blir medtaget till lokaliteter i en lokal domstol där man tydligt förklarar hur våldet i framtiden kommer att bli bemött, där, såvida det inte upphör, en rad organisationer som delar sin information om gänget agerar utifrån sina särskilda bemyndiganden. Sammantaget ger det en stor möjlighet till olika former av reaktioner. Det är inte fråga om någon form av överenskommelse där gänget i fred kan langa narkotika eller begå andra brott. Den särskilda insatsen skulle endast vara en del av samhällets totala agerande – det fortsätter som tidigare med polisen i spetsen. Men våld innebär ett tillägg till de normala aktiviteterna.

Strategin förankrades i det lokala domstolsväsendet och gentemot polischefen som uppfattade den som lovande.

## Operation Ceasefire

En ny chef för polisens speciella gängenhet utvidgade gruppen med medlemmar från andra enheter inklusive poliser från delstaten, och döpte strategin till *Operation Ceasefire*.

Ett av de allra värsta gängen ökade våldsamheterna med bl.a. tre mord. Gänget var välbekant för gruppen som nu hade kapaciteten att göra en omfattande insats. För att understryka sin trovärdighet ökade man först olika aktiviteter med ingripanden, lagföringar, uppföljning av villkor för övervakade, besök hos föräldrar, aktion mot narkotikalangning etc. innan kommunikationsstrategin sattes in. Även medlingsaktiviteter med ett annat gäng som de var i konflikt med förekom.

Efter en särskilt utmanande dödsskjutning och en efterföljande lugn period inleddes kommunikationsfasen med att gängmedlemmarna deltog i ett forum – det första i Operation Ceasefire. Även frihetsberövade hade tagits med till mötet och satt i bojar. På plats mötte gänget hela den sammansatta gruppen och deras organisationer. Gängmedlemmarna blev informerade om att man visste vad de höll på med och vad aktionen lett till i form av straff och andra reaktioner. I synnerhet berättade man om en riktigt hård dom mot en beryktad gängmedlem från ett annat gäng. Genom att tillämpa en specialregel för särskilt belastade brottslingar dömdes denne för att han påträffats med ett skott till 19 år och 7 månader<sup>39</sup> i federalt fängelse utan möjlighet till straffavkortning.

På väggarna fanns plakat med upplysningarna som också förmedlades med utdelat tryckt material till deltagarna. Budskapet var vad de skulle drabbas av om de fortsatte med våldet. Men om de valde att lämna det bakom sig erbjöds de hjälp att skaffa jobb och utbildning av personer som representerade organisationer med sådana möjligheter. Man förklarade att de var fria att gå efter mötet, men att de skulle vara på det klara med vad som skulle hända om de inte upphörde med sina våldsamheter – något de uppmanades föra vidare till andra.

Ett av de allra värsta gängen hade utsatts för samma strategi med riktad insats och information på personbasis, men utan synbarlig effekt. Gruppen bestämde sig då för att slå ut gänget. Detta skedde genom att federala och statliga organisationer engagerades – t.ex. ATF och DEA

---

<sup>38</sup> De har senare kommit att bli betecknade "call-in".

<sup>39</sup> Fyra av de utdömda åren var för försäljning av ett skjutvapen till en minderårig.



(Drug Enforcement Agency) vilket i sin tur kunde ge upphov till mycket stränga sanktioner, till exempel långa fängelsestraff i federala fängelser utan möjlighet till avkortning av straffen. Fallet användes sedan som åskådningsexempel till andra gäng för att visa att man menade allvar – *'De trodde inte på oss och se hur det gick för dem. Hur vill ni ha det?'* Efter aktionen inträffade en påtaglig förändring av gängvåldet i hela Boston – det minskade därefter starkt.

Strategins olika nivåer

För att förmedla budskapet till gängen om att avhålla sig från våld används i strategin fyra verkningsnivåer med en stegvis ökning av det repressiva inslaget. Hela tiden är repression inte ett mål i sig, utan för att ge trovärdighet till hotet om säkra och kännbara straff.

1. Första nivån innebär en varning via ett forum eller med andra medel till ett eller fler gäng om att de skall upphöra med våldet.
2. Andra nivån går ut på en aktion inriktad mot ett eller fler gäng inom ramen för gruppens resurser med bistånd av den lokala polisen och möjligen av annan organisation, med stor polisnärvaro, ingripanden mot knarklangning och mot efterlysta, beivrande av förseelser etc. Aktiviteter enligt nivå ett eller två kan utföras efter egna beslut grundat på egna underrättelser eller från andra.
3. Nivå tre innebär en stor koordinerad insats med ett flertal organisationer, tydligt kännbar av det utsatta gänget och med straffrättsliga reaktioner primärt på lokal nivå.
4. Nivå fyra, vilken man hoppas sällan skall vara nödvändig, avser våldsamma gäng som bedöms vara bortom räddning.aktionen sker dolt med bidrag av federala organisationer inriktade på riktigt hårda straff för att permanent lösa upp gänget. Visserligen blir det neutraliserat, men den väsentliga eftersträvade effekten är att fallen kan användas i avskräckningssyfte för andra gäng.

Under första året efter att Operation Ceasefire var införd krävdes bara ageranden på nivå ett, förutom i ett fall där ett nyetablerat gäng efter ett forum fortsatte med sitt våld. Man riktade då in sig med en insats mot gängets narkotikalangning.

Den fortsatta våldsutvecklingen

Efter att interventionen var införd i maj 1996 inträffade en stark och omedelbar nedgång av det dödliga gängvåldet – antal ihjälskjutna personer under 24 år sjönk från i genomsnitt 3,5 per månad till 1,3, dvs. en minskning med 63 procent<sup>40</sup>. Även andra indikatorer på gängvåldet visade påtagliga minskningar.

En central fråga är om nedgången kan tillskrivas Operation Ceasefire. För att besvara frågan gjordes utvärderingen med två olika uppläggningar.

I den första analyseras utvecklingen före och efter interventionen där man undersökte om andra faktorer skulle kunna ligga bakom minskningen. Några andra organisationer som också hade försökt minska våldet gjorde anspråk på att deras insatser hade varit verkningsfulla. Analysen visade dock att tidsmönstret talade mot dem. Den starka minskningen kom först efter att Operation Ceasefire var implementerad.

---

<sup>40</sup> Förperiod 1991 till april 1996 och efterperiod maj 1996 till maj 1998.

I den andra analysen gjordes statistiska jämförelser med utvecklingen av gängskjutningar i en rad andra städer. Det visade sig att Boston uppvisade ett unikt mönster vilket talade för att Operation Ceasefire kunde tillskrivas minskningen.

## Konklusion

Slutsatsen blev att man bedrivit ett framgångsrikt problemorienterat polisprojekt. Forskarna understryker vikten av att formulera problemet i relevanta operativa termer och inte utifrån en betoning av det orsaksmässig eller historiska. Det skulle leda till resonemang om hur gärningspersonernas personligheter eller samhällets grundläggande strukturer skulle kunna ändras och inte till åtgärder här och nu med tillgängliga resurser.

Viktiga bidrag kom från medlemmar på "verkstadsnivån" i projektgruppen – deras insikter var fundamentala. Kärnan i projektet är avskräckning och hur få den verksam. Dess styrka kommer huvudsakligen från en samhällelig maktutövning med ett preventivt syfte – en för många ovan och paradoxal tanke. Det gick således att få ett genomslag i en utprickad nyckelgrupp för den samhälleliga normen om att våldsbrott är oacceptabelt genom att på ett osedvanligt tydligt sätt tillämpa lagen i dess fulla vidd gentemot en grupp grova brottslingar och därmed med exempel skapa ett trovärdigt straffhot.

## Bästa problemorienterade polisprojekt år 1998

År 1998 blev projektet *Operation Cease Fire - Deterring Youth Firearm Violence* årets Herman Goldstein Award-vinnare<sup>41</sup> i tävlingen om bästa problemorienterade polisprojekt (Boston Police Department, 1998). Därigenom kunde de erfarenheter och kunskaper som gjorts i projektet få en vidare spridning inom polisen.

Strategin benämns i Bostonpolisens tävlingsbidrag *Pulling levers* – en benämning som ofta förekommer när den presenteras. Den kan i enlighet med beskrivningen i Bostonpolisens bidrag kärnfullt sammanfattas på följande sätt:

Pulling levers innebär att bända gängmedlemmarna ur sin våldsbenägenhet genom att till fullo använda de möjligheter till motreaktioner som står till buds. I stället för en reaktion på våldet som är osäker, långsam och ofta inte särskilt sträng, blir reaktionen säker, snabb och med den allvarlighetsgrad som arbetsgruppen anser vara lämplig. Gruppen kan trovärdigt i en direkt kommunikation till gängen förklara: '*Vi har beredskapen, vi har er under uppsikt, vi avvaktar: vem vill bli nästa?*'.

Ett flertal forskningsartiklar har sedan belyst olika aspekter av strategin. Särskilt talande är titeln på en tidig artikel av David Kennedy: *Pulling Levers: Chronic Offenders, High-Crime Settings, and a Theory of Prevention* (Kennedy, 1997). Med tanke på projektets resultat och strategins tillämpningsvärde togs artiklarna emot med ett stort intresse. Även i andra städer som hade problem med gängskjutningar började man använda strategin.

---

<sup>41</sup> Bidragen bedöms av flera oberoende Herman Goldstein Award-domare. De är antingen meriterade seniora professorer eller erfarna praktiker varav flera är akademiskt kvalificerade. Sedan år 2008 är Johannes Knutsson Herman Goldstein Award-domare.

## Group Violence Intervention

De grundläggande idéerna har senare förfinats och strategin går nu under beteckningen *Group Violence Intervention* (GVI) (National Network for Safe Communities, 2016). Särskilt två punkter är betydelsefulla. Stor vikt läggs vid "samhällets moraliska röst"; att det för den fokuserade gruppen skall bli fullständigt klart vilka normer som gäller. Strategin utgår från att gruppmedlemmarna inte är villiga att lyssna till polis och andra myndighetsrepresentanter, men däremot till mödrar, f.d. gängmedlemmar och andra som har insikter i deras verklighet. En annan aspekt är vikten av att lindra och överbrygga motsättningar och negativa förväntningar gentemot myndigheter och särskilt då polisen som finns hos gängmedlemmar och invånare i de berörda områdena.

I stället för forum benämns nu de organiserade mötena "call-in" där gängmedlemmar blir upplysta om vad som händer vid nya våldshandlingar – att de hålls kollektivt ansvariga.

Eftersom ett call-in ofta kräver en omständlig organisering och de dessutom inte kan göras obligatoriska, har inom GVI utvecklats ett system med individuellt anpassade "*notifications*" (Kennedy och Friedrich, 2014). Gängmedlemmar uppsöks och blir individuellt utifrån sin registrerade brottslighet informerade om vad de kan dömas till för straff vid fortsatt brottslighet. De får samtidigt erbjudande om stödande insatser. Dessa *notifications* kan t.ex. förmedlas i hemmen, gärna med närvaro av någon betrodd person som kan förstärka budskapet och ge uttryck för den "moraliska rösten". Då de dessutom är enklare att administrera kan de ske oftare, t.ex. före eller efter ett call-in eller då behov föreligger som vid en akut fejd mellan gäng. Polisen i High Point skapade en särskild enhet med inriktning på fokuserad avskräckning som även handhar *notifications*.

## Utveckling och breddningen av strategin

I staden High Point (ca 100 000 inv.) i North Carolina där strategin med lyckat resultat tillämpades mot gängvåldet (High Point Police Department, 2000), skedde ett viktigt utvecklingsarbete där modellen även kom att användas mot andra brottsproblem. Arbetet följde även här filosofin om problemorienterat polisarbete med ett nära samarbete mellan poliser och forskare. Det första problemet avsåg narkotikalangning och det andra partnervåld.

## Fokuserad avskräckning för att stänga öppna narkotikamarknader

Vissa områden i High Point härjades av omfattande knarklangning, missbruk och medföljande problem. En nytillträdd polischef i High Point engagerade David Kennedy för att utveckla strategin så att den även gick att tillämpa mot problem som narkotika skapade.

Projektet fick en inriktning på att eliminera öppna drogmarknader och inte gentemot drogproblem i en vidare mening. Det inleddes med en genomgång av forskningsläget och en detaljerad kartläggning av hur langningen och åtföljande problem gestaltade sig. Öppna marknader visade sig vara lokaliserade till en del utsatta områden med huvudsakligen afro-amerikansk befolkning. Områdena präglades av drogtrafik med utifrån kommande köpare, langning, drogmissbruk, våld, rån, hot och prostitution. I två av områdena identifierade man 16 resp. 26 unga män som langare. Liksom i fallet med gängskjutning var det bara mycket få som ägnade sig åt denna slags brottslighet.

Polisen hade tidigare använt traditionella aggressiva brottsbekämpningsmetoder som förutom att inte fungera, sargat de som blev till föremål för aktionerna – inte minst av de efterföljande straffreaktionerna. Dessutom skapade polisinsatserna misstillit från anhöriga och andra berörda gentemot polisen.

Polisen bestämde sig för att ta sig an problemet marknad för marknad. Efter agerandet mot den första följde ytterligare två. Som ett resultat av den första aktionen blev det enklare att få genomslag i de efterföljande områdena.

Första momentet för polisen var att få stöd från de berörda i områdena och att få med dem i den nya strategin. Polisen medgav sitt misslyckande och att sökte få gensvar hos i synnerhet de familjer som förlorat kontrollen över sina unga män. I praktiken rörde det sig oftast om mödrar eller langarnas mormödrar. De var viktiga för att kunna få ett inflytande över sina ungdomar.

Mot langare som kom utifrån och som försåg området med narkotika, och de som var klassificerade som farliga, utfärdades arresteringsordrar som dock var vilande tills själva strategin togs i bruk.

För de unga män i området som langade byggde polisen med hjälp av spaning upp akter där hanteringen blev noga dokumenterad. Det därpå följande forumet var utformat för att passa detta särskilda sammanhang. Langarna bjöds in till mötet där anhöriga, representanter för sociala myndigheter, stödjande organisationer, polis och åklagare deltog. På väggarna fanns fotografier över knarkhandeln där langarna var enkla att känna igen. De färdiga akterna fanns även tillgängliga.

De inbjudna serverades tre budskap. Det första kom från anhöriga och berörda invånare – *'Langningen förstör området och är oacceptabel'*. Det andra var från de olika stödorganisationerna – *'Hjälp och stöd finns tillgänglig'*. Det tredje slutligen kom från rättssystemets representanter och hade en klar innebörd: om langningen inte upphör blir langarna arresterade och utifrån sina färdiga akter åtalade utan minsta pardon. De hamnar då omgående i fängelse. Slutar de däremot och tar emot erbjudande om utbildning, arbete eller annat stöd låter åklagaren utredningen vila. Langarna ställdes således inför ett obevekligt val. (En langare som inte var inbjuden tog själv kontakt för att acceptera erbjudandet trots att det inte fanns något akut straffhot hängande över honom.)

Effekten av strategin blev omedelbar. Den öppna drogmarknaden försvann och många av de förknippade problemen med trafik av utifrånkommande, våld, rån, otrygghet och prostitution upphörde eller minskade kraftigt. När även de efterföljande aktionerna var genomförda upphörde problemet med öppna gatumarknader i High Point. Våldet och prostitutionen minskade. Projektgruppen hade anlitat forskare från närliggande universitet för att göra uppföljningar vilka bekräftade minskningen av problemen.

#### Kommentar

Polisen hade tidigare förstahandserfarenhet både av att tillsammans med forskare arbeta problemorienterat och av att tillämpa fokuserad avskräckning. Fallet illustrerar återigen den

verksamma mekanismen med ett trovärdigt straffhot – *'Upphör med brottsligheten annars väntar ett säkert och kännbart straff'*.

High Pointpolisen deltog i Herman Goldstein Award år 2006 med bidraget *Eliminating Overt Drug Markets in High Point, North Carolina* (High Point Police Department, 2006<sup>42</sup>). Det rankades som *Finalist* vilket innebär att det bedömdes som ett av de bästa.

## Fokuserad avskräckning mot våld i nära relationer

I High Point hade man länge försökt komma till rätta med våldet i nära relationer. Trots ansträngningar skedde inga minskningar. Ett stort antal arresteringar, utfärdanden av besöksförbud (motsv.) och sträng åtalspraxis hade inte hjälpt. År 2009 började polisen och dess lokala samarbetspartners därför att tillsammans med David Kennedy utforma ett nytt angreppssätt som byggde på deras tidigare erfarenheter av att arbeta problemorienterat och av att tillämpa fokuserad avskräckning. Utgångspunkten var att strategin skulle minska offrens utsatthet. Den traditionella processen inom ramen för rättssystemet lägger stor börda och ansvar på offren och kan dessutom innebära en förhöjd risk för dem.

Tillsammans med forskare från University of North Carolina vid Greensboro (UNCG) gick man inledningsvis igenom samtliga arresteringar för våld i nära relationer över en tioårsperiod och skapade en databas. Under den undersökta perioden hade 1 033 personer i High Point varit till föremål för åtgärder avseende våld mot partner eller liknande brott. Totalt rörde det sig om 10 328 enskilda händelser.

Genomgången av data visade att det grova och det dödliga våldet begicks av ett litet antal i det närmaste patologiska brottslingar. Data visade även att gärningspersoner med upprepat våld i nära relation typiskt sett begått en rad andra slags brott och att de, förutom våldet mot sin partner, hade ett omfattande brottsregister. Dock var inte alla, inkl. några av de riktigt våldsamma, tidigare kända av polisen.

Utformningen av själva strategin skedde i samarbete med David Kennedy, High Point-polisen, åklagare på delstatlig och federal nivå, personer från frivården, företrädare för kvinnoorganisationer och från stadsförvaltningen. Förutom på informationen från databasen byggde analysen av problemet på akademiska studier och expertkunskaper. Den resulterande strategin blev lokalt känd som *High Point Offender Focused Domestic Violence Initiative (OFDVI)*. Mer brett benämndes den *Intimate Partner Violence Intervention (IPVI)*. Strategin går ut på att fokusera på gärningsmännen innan våldet eskaleras, på att skapa starka normer mot våld i nära relationer och på att förmedla att tydliga konsekvenser följer vid fortsatta brott mot partnern.

Fyra listor (D till A) upprättades där gärningsmännen efter förutbestämda kriterier blev inplacerade samtidigt som reaktionerna anpassades till de olika kategorierna. Om de registrerades för nya våldshandlingar mot sin partner eller begick handlingar de var förbjudna, flyttades de till nästa nivå med de konsekvenser detta innebär. Se nedanstående tablåer.

---

<sup>42</sup> Framställningen ovan bygger huvudsakligen på detta bidrag.

## Listorna med inkluderingskriterier

### *D-listan*

- Inga kända fall av våld i nära relation.
- Ej tillräckliga skäl för arrestering.
- Återkommande larm med samme person.
- Situationen kan inte lösas av polis på plats.
- Polisen uppfattar potential för våld.
- Bekräftad nära relation.

### *C-listan*

- Första fall av våld i nära relation eller relaterat brott.

### *B-listan*

- Andra tillfället av våld i nära relation.
- eller
- Överträdelse av förbjudet beteende för vilket gärningsmannen erhållit varning som C-listad person (brott mot villkor innan rättegång, kontakta offer etc.).

### *A-listan*

- Tre eller fler tillfällen av våld i nära relation.
- Gärningsmannen har våld i sitt brottsregister inkl. våld mot partner.
- Överträdelse av besöksförbud.
- Använt vapen i våld mot partner.
- Dömd för grova brott.

Strategins anpassade reaktioner efter listplacering framgår av uppställningen nedan, där "call-in" sker för dem som initialt hamnat på B-listan eller som flyttats dit från D eller C-listan då de inte följt uppmaningen att inte begå partnervåld eller annan förbjuden handling. Implementeringen inleddes med aktioner mot de A-listpersoner som hade identifierats redan år 2009 och därmed kunde användas som avskräckande exempel för dem på de övriga listorna. För övriga började strategin tillämpas från år 2011 med första "call-in" år 2012. Under "call-in" underströks att detta och vad som skulle kunna följa verkställdes av rättssystemet och att det inte skedde efter krav från offren.

## Reaktioner efter kategoritillhörighet

<i>D-listan</i>	<i>C-listan</i>	<i>B-listan</i>	<i>A-listan</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Varnas vid ingripandet, via telefon eller senare besök av polis för vilka konsekvenser våld mot partner medför.</li><li>• Meddelas även via brev från polisen.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Meddelas direkt av utredare från våldsenheten i arresten, vid frigivning inför rättegång eller vid besök av brottsutredare.</li><li>• Förklaring av den nya strategins innebörd och varning för upptrappade konsekvenser vid överträdelse.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Beordras delta i ett "call-in" möte där representanter från lokalsamhället och rättssystemet förmedlar:<ol style="list-style-type: none"><li>1. ett tydligt moraliskt budskap mot partnervåld.</li><li>2. ett klart budskap om rättsliga konsekvenser vid fortsatt våld mot partnern.</li><li>3. ett genuint erbjudande om stöd för de som önskar förändring.</li></ol></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Meddelas direkt av utredare från våldsenheten vid arresteringen eller åtalet. Kan omgående hamna i fängsligt förvar. Hålls fram som varnande exempel.</li><li>• Blir ibland inkapaciterade via icke partnervåldsbrott som ger strängare straff.</li></ul>

Eftersom interventionen kunde försätta offren i en förhöjd risksituation skapades en parallell matchande struktur. Här var expertis från företrädare från kvinnoorganisationer med sin erfarenhet av att stöda och skydda högriskoffer central. Ingen åtgärd vidtogs innan man löst och planerat för kritiska farhågor.

Kvinnor vars partner fanns på D-listan fick ett brev som informerade om möjligheter till stöd medan C-listoffer fick personligt besök med erbjudande om stöd. När B-listade gärningspersoner kallades till en "call-in" tog sociala myndigheter och representant från stödorganisation för kvinnor kontakt för att försäkra sig om offrens säkerhet och för att informera sig om gärningspersonens fortsatta beteende. Offren på B-listan erbjöds även "cocoon watch" vilket innebär att grannar, familjemedlemmar m.fl. engageras för att rapportera om de uppfattade att offret var i en risksituation och själv inte kunde kalla på polis. Och slutligen, offer för A-listade gärningsmän blev uppsökta av representanter för sociala myndigheter och från stödorganisation för kvinnor och erbjöds allt tillgängligt stöd och en planering för hur deras säkerhet skulle kunna tryggas.

Utfallet av strategin fastställdes genom mätningar av förändringar i beteende hos gärningspersonerna och kvinnornas utsatthet. University of North Carolina Greensboro (UNCG) deltog som samarbetspartner genom hela genomförandeprocessen och rapporterade om de första årens erfarenheter. Man fann, viktigast av allt, en dramatisk nedgång av partnervåld med dödlig utgång. I femårsperioden före införandet (2004 till 2008) inträffade 17 fall och två under de sju åren 2009 till 2016. För de som varnats minskade återfallen påtagligt. Nationellt anges ett värde om 80 procent, medan för D, C och B-listan var motsvarande värden knappt 17 procent. Larmen till High Point-polisen om partnervåld sjönk över en treårsperiod med 20 procent.

## Kommentar

År 2016 blev bidraget *Intimate Partner Violence Intervention (IPVI)* från High Point-polisen (High Point Police Department, 2016<sup>43</sup>) vinnare i Herman Goldstein Award. Som följd av det lyckade projektet tilldelades organisationen som Kennedy ledde ett stöd om 1,6 miljoner dollar för att under två år implementera strategin i tre andra städer och att göra den tillgänglig för andra.

I jämförelse med de tidigare tillämpningarna skedde här en anpassning och formalisering av reaktionerna mot de olika kategorierna av potentiella gärningsmän. En viktig komponent är även hur offren inkluderats i strategin. Men den grundläggande verksamma mekanismen är densamma – fokuserad avskräckning. För att få den verksamt är strategin i respektive tillämpning specifikt utformad för att passa dess särskilda kontext. I alla tre har den definierats via en noggrann empirisk kartläggning samtidigt som man gjort sig bekant med forskningsläget för den aktuella brottstypen.

## Är fokuserad avskräckning effektiv?

En kvalificerad grupp med professorer och erfarna praktiker har bedömt de tre återgivna projekten som väldokumenterade och av hög kvalitet<sup>44</sup>. Men strikt sett hur övertygande är de? Vilken evidens finns egentligen för att fokuserad avskräckning är effektiv?

I formella utvärderingstermer rör det sig i de tre exemplen om en-grupps förtest-eftertest utvärderingar,<sup>45</sup> vilken är en standarduppläggning i problemorienterade polisprojekt (Knuts-son, 2009). En stor svaghet med en sådan design är att det inte går att utesluta att andra faktorer skulle kunna ha åstadkommit utfallet. Denna uppläggning brukar klassificeras som svag (har låg intern validitet). Vissa menar till och med att den är så svag att den knappast kan användas som bas för att uttala sig om eventuella effekter av en intervention (Welsh och Farrington, 2006; Sherman m.fl., 1997).

Den starkaste utvärderingsuppläggningsen (har hög intern validitet) anses vara experiment där slumpen delat in vilka som får behandlingen och vilka som inte får den<sup>46</sup>. Den enda skillnaden består i att experimentgruppen fått en behandling och kontrollgruppen inte. Finns en skillnad i utfallet kan den tillskrivas behandlingen (Campbell och Stanley, 1963). Men denna slags uppläggning är i praktiken ofta svår att genomföra. Det finns även s.k. kvasiexperimentella uppläggningar där man utgår från två likvärdiga grupper där den ena får behandlingen och den andra inte. Skillnad i eftermätningen kan då tillskrivas åtgärden, även om det kan finnas påverkan av faktorer man inte har kontroll över. Sådana utvärderingar är enklare att åstadkomma men inte lika starka som experiment med slumpmässig indelning.

I s.k. metautvärderingar är målet att fastställa vilken evidens det finns för att en intervention verkligen fungerar. På basis av en samling utvärderingar med starka uppläggningar tar man

---

<sup>43</sup> Framställningen ovan bygger på detta bidrag.

<sup>44</sup> Två blev Herman Goldstein Award-vinnare (Boston Police Department, 1998 och High Point Police Department, 2016) och en blev rankad som finalist (High Point Police Department, 2000).

<sup>45</sup> Den brukar betecknas som  $O_1 \times O_2$  där  $O_1$  står för tillståndet innan åtgärden (X) och  $O_2$  för hur det ter sig efteråt (Campbell och Stanley, 1963). Skillnaden (effekten) antas vara ett resultat åtgärden.

<sup>46</sup> De benämns vanligen Randomized Controlled Trials (RCT).



fram ett standardiserat genomsnittligt effektvärde. Ett signifikant värde indikerar att åtgärden ger upphov till den förväntade effekten. I dylika metautvärderingar är äkta experiment idealet, men även utvärderingar med tillräckligt starka designar kan accepteras (som regel kvasi-experiment med matchad experiment- och kontrollgrupp eller utvärderingar med icke-lik experiment- och kontrollgrupp).

Eftersom strategin med fokuserad avskräckning uppfattats som mycket lovande finns många repliker som utvärderats, vilket skapar en förutsättning för att göra en metautvärdering.

En sådan sker i flera steg där man först gör ett stort svep för att fånga upp så många studier som möjligt där interventionen förekommit. Dessa granskas därefter i ytterligare steg för att vaska fram de undersökningar som håller måttet för att ingå i systematiseringen.

Evidensen för strategin är granskad i två metautvärderingar – Braga och Weisburd (2012) och Braga, Weisburd och Turchan (2018)<sup>47</sup>. I den första har tio utvärderingar sammanställts och analyserats och i den senare 24 (se uppställningen nedan). Vanligast i båda sammanställningarna är insatser mot gängvåld. Dock förekom ingen som avser partnervåld.

<i>Interventionstyp</i>	<i>2012</i>	<i>2018</i>
Gängvåld	6	12
Individrelaterade brott	2	3
Narkotikamarknad	2	9
Summa	10	24

Eftersom utvärderingarna från det första tillfället även ingår i den andra metautvärderingen, redovisas endast resultatet från den andra. Av en översiktstabell framgår att 19 av de 24 utvärderingarna redovisar brottsminskningar. Men i sju fall har integritetsproblem uppstått. Det innebär att strategin inte kunnat implementeras i alla avseenden. I fyra fall vid insatser mot narkotikamarknader kunde exempelvis inte det önskvärda samarbetet med den berörda lokalbefolkningen etableras.

Den statistiska analysen visar ett statistiskt signifikant genomsnittsvärde vilket indikerar att strategin är effektiv. Vid en jämförelse mellan de olika interventionstyperna visar resultatet att interventioner mot gängvåld är förknippat med den starkaste effekten.

Författarna hävdar att resultatet tillsammans med den starka teoretiska litteraturen som underbygger mekanismerna i den fokuserade avskräckningen är goda argument för polisen att anamma strategin. Men för att kunna implementera den krävs ett "kapacitetsnätverk" med täta och fruktbara relationer mellan de olika ingående organisationerna. Visserligen anser författarna att det är önskvärt att strategin kommer till uttryck även i andra länder, men

---

<sup>47</sup> Metautvärderingarna har följt protokollen och konventionerna för Campbell Collaboration.

varnar för ytliga tillämpningar där man vare sig har en djupare förståelse av strategin eller dess förutsättningar.

#### Kommentar

Det är lätt att bli överväldigad av de enskilda projektens lyckade resultat. Men den återhållsamma metautvärderingen bekräftar att strategin verkligen är effektiv. Det är sällan så klara utfall av en förebyggande strategi redovisas inom ramen för detta slags systematisk sammanställning.

## Erfarenhet av tillämpning i Storbritannien

Manchester hade i slutet av 1990-talet ett växande problem med gängskjutningar. Inom ramen för en stor nationell brottsförebyggande satsning lanserade man ett lokalt projekt med Ceasefireprojektet i Boston som förebild.

Två seniora forskare anlitas för att inleda projektet<sup>48</sup>. Resultatet redovisades i *Shootings, Gangs and Violent Incidents in Manchester: Developing a Crime Reduction Strategy* (Bullock och Tilley, 2002). De genomförde sedan en uppföljning – *Understanding and Tackling Gang Violence* (Bullock och Tilley, 2008). Framställningen nedan bygger på dessa.

I enlighet med det ursprungliga projektet följde den inledande beskrivningen principerna för problemorienterat polisarbete. Avsikten var att undersöka i vad mån förutsättningarna fanns för att etablera en motsvarighet. Hur likartat var problemet jämfört med Boston? Hur var förutsättningarna för att tillämpa strategin? Och givet vad kartläggningen visade, hur skulle insatsen utformas? Redan från början stod det klart att projektet inte skulle kunna implementeras helt lika. Skillnader i problemets gestaltning, juridiken och organisatoriska förutsättningar utgjorde hinder.

Kartläggningen tog sex månader, där både kvantitativa och kvalitativa metoder kom till bruk. Från januari år 1997 till november år 2000 ägde 270 bekräftade skjutningar rum. Av de 29 fallen med dödlig utgång var 23 gängrelaterade; 54 ledde till allvarliga kroppsskador och 40 till andra blessyrer. Genomgången visade att problemet inte var av samma omfattning. Grovt sett var nivån på dödligt våld ungefär hälften av vad Boston hade efter Ceasefires genomförande. Manchester hade också betydligt färre gängkonstellationer. Våldet ägde företrädesvis rum i två av Manchesters centrala polisområden. Likheter fanns i sammansättningen av gängen med dominans av minoritetsgrupper – i Boston afro-amerikaner och i Manchester afro-kariber. Såväl offer som gärningsmän kom också i hög utsträckning från gäng, de var brottsbelastade och bakom våldsdåden låg ofta olika former av osämjor. Det fanns en etablerad tystnadskultur bland offer och gärningsmän i Manchester vilket innebar att brotten blev svåra att klara upp.

När det gäller införandet av en "Pulling lever"-strategi fanns väsentliga skillnader i förutsättningar mellan städerna. Till skillnad från Boston hade Manchester exempelvis inte särskilda socialarbetare som arbetade med gängen. Det fanns även olikheter i hur övervakare och

---

<sup>48</sup> Karen Bullock och Nick Tilley.

polisen agerade. Möjligheten till den samsyn mellan de berörda organisationerna som fanns i Boston var helt annorlunda.

Med det primära syftet att rädda liv och minska allvarliga skador uppfattade forskarna att en lovande strategi var att genomföra koordinerade aktioner mot gängen. Men "Pulling lever"-strategin skulle inte ersätta konventionella polisageranden. Ett centralt inslag innebar att till gängen förmedla ett budskap att de skulle bli utsatta för målinriktade och långvariga polisaktioner om någon av deras medlemmar blev kända eller misstänkta för att inneha ett skjutvapen eller för att vara inblandade i grovt våld. Dessa "*crack-downs*" skulle även förmedlas offentligt.

För att följa upp insatsen mot gängvåldet i Manchester gjorde Bullock och Tilley (2008) en studie där de mellan år 2001 och år 2003 intervjuade projektmedarbetare och deras ledare. De följde även möten och gick igenom protokoll och mötesanteckningar.

Projektets ledningsgrupp var enig om de grundläggande dragen i strategin när arbetet i projektet började, även om detaljerna om vad som skulle genomföras bestämdes av projektmedarbetarna. Bostonprojektet hade visat att det inte var nödvändigt att få bort orsakerna till gängmedlemskap för att effektivt kunna minska skjutningarna. Men i Manchester ändrades fokuset snabbt till gängmedlemskap och hur man skulle förebygga att ungdomar deltog i gäng och för de som var medlemmar, få dem att lämna gängen.

Omorienteringen ledde till oenighet mellan projektmedarbetarna när de försökte komma överens om vilka ungdomar som var gängmedlemmar eller inte och vilka inkluderingskriterierna skulle vara när de valde ut vilka som skulle bli föremål för projektets insatser. Redan tidigt i projektet hade man identifierat vid pass 850 individer som bedömdes vara fasta gängmedlemmar, löst anknutna eller på väg in i gäng. Det fanns ingen möjlighet att arbeta med alla dessa individer. Det uppstod även meningsskiljaktigheter om i vad mån utpekandet av gängmedlemmar skulle leda till stigmatisering med olika negativa följdverkningar. På det hela taget drev projektet iväg från sin förankring i Boston Gun Project och dess inriktning mot gängvåldets situationsbundna orsaker till en inriktning gentemot gängmedlemskapens sociala orsaker. Detta ledde till lite aktivitet i form av riktade aktioner inom ramen för projektet.

#### Kommentar

Bullock och Tilleys uppföljning är som framgått inte en effektutvärdering, utan bör ses som en processutvärdering. Erfarenheterna vid implementeringen pekar på problem med att få genomslag för nya tankemönster och inte falla tillbaka på de gamla. Det verkar som om projektgruppen i hög grad ägnade sig åt interna processer och projektet fick karaktären av ett traditionellt socialt preventionsprogram. Generellt har sådana program ofta svårt att kunna visa evidens som tyder på att de är effektiva.

### Opportunitetsprincipen och diskretionär befogenhet

I ansträngningarna att skapa en fungerande strategi och att sedan praktisera den har åklagare haft en viktig roll. Särskilt gäller det för att kunna ge den aktiva mekanismen fokuserad avskräckning sådan styrka och trovärdighet att den får verkan hos den utpekade gruppen gärningsmän.

I det amerikanska rättssystemet har åklagarna stort spelrum att självständigt fatta beslut med vida konsekvenser för hur brott hanteras. Två grunddrag är här centrala – *opportunitetsprincipen* och den *diskretionära befogenheten*.

För amerikanska åklagare innebär opportunitetsprincipen en stark inriktning på utfallet av en process, t.ex. en fällande dom som inte tär alltför mycket på resurserna. Välkänt är hur åklagare kan förhandla med misstänkta och yrka på mindre stränga straff i utbyte mot att de erkänner brott eller att de vittnar mot andra misstänkta (*plea-bargaining*). Förhandlingsutrymmet vilar i sin tur på de vidsträckta diskretionära befogenheter som åklagarna har att fatta beslut efter eget omdöme. Åklagarna kan självständigt avgöra om de skall åtala eller inte och vilket straff de skall yrka på (se t.ex. Davis, 2005).

Åklagarnas självständighet kommer till uttryck inom ramen för en rörelse som uppstod under 1990-talet benämnd "*community prosecution*" (se t.ex. Goldkamp, Irons-Guynn och Weiland, 2002). Inom denna deltar åklagarna i initiativ att utveckla och tillämpa strategier för att lösa problem för lokalsamhället. Det innebär klara avsteg från den traditionella åklagarrollen inriktad på fall och fällande domar. En viktig utgångspunkt är antagandet att brottsproblem bäst förebyggs och löses när åklagare arbetar tillsammans med polis och representanter för lokalsamhället och dess institutioner.

Ytterligare en viktig aspekt är vilken institutionell anknytning åklagarna har. De är organiserade på lokal, delstatlig eller federal nivå. Här är de federala åklagarna viktiga med de möjligheter som federal lagstiftning ger. Federala brott kan ge upphov till mycket stränga straff som avtjänas i federala fängelser med strikta regimer. Som exempel kan nämnas att innehav av vapen eller ammunition i en federal domstol normalt ger ett fängelsestraff om fem år. En dom som "*beväpnad yrkesbrottsling*" (*Armed Career Criminal*) leder till ett minimumstraff om 15 år utan möjlighet till tidigare frigivning. Men syftet i strategin är primärt inte att straffa – det är att vid behov åstadkomma tydliga varnande exempel på hur det kan gå om de utpekade inte upphör med sin brottslighet.

## Fokuserad avskräckning i Sverige?

Myndigheterna står inför en rejäl utmaning om de vill tillämpa strategin om fokuserad avskräckning för att minska problemet med gängskjutningar. Ett problem är hur strategin beskrivs i svenska publikationer. Så här står det i en rapport utgiven av Brå:

*"Goda resultat har visats från projekt där polisen intensivbevakat unga högaktivt kriminella som deltagit i skjutningar eller droghandel, samtidigt som de unga har erbjudits hjälp och stöd från sociala myndigheter (Pulling Levers). I modellen ingår också att de unga kallas till möten där alla involverade aktörer deltar – även representanter för lokalsamhället deltar."* (Brottsförebyggande rådet, 2016 s. 105).

Av beskrivningen är det omöjligt att förstå att den viktigaste ingrediensen i strategin utgörs av det trovärdiga hotet om negativa följder som drabbar kollektivt (gänget) även om endast en av dem begått en handling de varnats för att begå.

I en offentlig utredning beskrivs strategin om fokuserad avskräckning på det hela taget rätt utom i ett avseende:

*”Ett centralt inslag i polisens arbete var att fokusera de repressiva insatserna på de mest kriminella gängmedlemmarna och försöka få dem lagförda för olika typer av brott, exempelvis vapen- och narkotikabrott.” (SOU, 2010 s.156).*

Syftet är primärt inte att få gängmedlemmarna lagförda, utan att visa att de som trotsar, de drabbas av straff. Hotet om straff är således reellt och inte tomt prat.

Att direkt ta över och tillämpa strategin är dock otänkbart – skillnaderna länderna emellan är för stora. Ett antal viktiga frågor kräver svar.

- För det första, har svensk polis verkligen egen kompetens eller tillgång till sådan för att kunna arbeta problemorienterat? Det måste nämligen till för att genomföra en ingående kartläggning av problemet och att på basis av den kunna få till stånd en verksam variant av strategin anpassad till svenska förhållanden. Beskrivningen måste avse lokala förhållanden eftersom det kan finnas viktiga skillnader mellan olika områden som kan vara betydelsefulla vid utformningen av interventionen (Scott, 2017).
- För det andra, hur är mottagligheten i de berörda organisationerna för denna form av nytänkande som så starkt strider mot den svenska vårdtraditionen?
- Och slutligen, hur stora är möjligheterna att skapa ett så starkt och trovärdigt straffhot att det får de aktuella gärningspersonerna att avhålla sig från brott och genuint ta till sig erbjudande om arbete, utbildning eller behandlingsåtgärder?

## Referenser

- Boston Police Department (1998) *Operation Ceasefire: Deterring Youth Firearm Violence*. Submission to the Herman Goldstein Award for Excellence in Problem-Oriented Policing. [https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/library/awards/goldstein/1998/98-08\(W\).pdf](https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/library/awards/goldstein/1998/98-08(W).pdf)
- Braga, A.A. och Weisburd, D.L. (2012) *The Effects of "Pulling Levers" Focused Deterrence Strategies on Crime*, Campbell Systematic Reviews, 2012:6. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.4073/csr.2012.6>
- Braga, A.A., Weisburd, D. och Turchan, B. (2018) Focused Deterrence Strategies and Crime Control. An Updated Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Evidence, American Society of Criminology, *Criminology & Public Policy*, Volume 17, Issue 1. <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12353>
- Brottsförebyggande rådet (2016) *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden. En kunskapsöversikt*, Rapport 2016:20.
- Bullock, K. och Tilley, N. (2002) *Shootings, Gangs and Violent Incidents in Manchester: Developing a Crime Reduction Strategy*, Home Office, Crime Reduction Research Series Paper, 13. <http://library.college.police.uk/docs/hocrimereduc/crrs13.pdf>
- Bullock, K. och Tilley, N. (2008) Understanding and Tackling Gang Violence, *Crime Prevention and Community Safety*, 10: 36–47. <https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.cpcs.8150057>
- Davis, A.J. (2005) The Power and Discretion of the American Prosecutor, *Égalité et Discrimination*, 49: 55–66. <https://journals.openedition.org/droitcultures/1580?lang=en>
- Campbell, D.T. och Stanley, J. (1963) *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*, Chicago, IL: Rand McNally.
- Cockbain, E. och Knutsson, J. (red) (2015) *Applied Police Research – challenges and opportunities*, Crime Science Series no. 16, Abingdon: Routledge.
- Goldkamp J.S., Irons-Guynn, C. och Weiland, D. (2002) *Community Prosecution Strategies: Measuring Impact*, Crime and Justice Research Center, U.S. Department of Justice Office, of Justice Programs Bureau of Justice Assistance. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/192826.pdf>
- Goldstein, H. (2003) On Further Developing Problem-oriented Policing: The Most Critical Need, The Major Impediments and a Proposal, J. Knutsson (red) *Problem-oriented Policing: From Innovation to Mainstream*, Crime Prevention Studies, vol. 15, Monsey: Criminal Justice Press.
- Goldstein, H. (1990) *Problem-Oriented Policing*, New York: McGraw Hill.
- Goldstein, H. (1979) Improving Policing: A Problem-Oriented Approach, *Crime and Delinquency*, 25 (2): 234–58.

- High Point Police Department (2000) *One City's Success in Reducing Gun Violence*, <https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/library/awards/goldstein/2000/00-09.pdf>
- High Point Police Department (2006) *Eliminating Overt Drug Markets in High Point, North Carolina*, [https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/library/awards/goldstein/2006/06-20\(F\).pdf](https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/library/awards/goldstein/2006/06-20(F).pdf)
- High Point Police Department (2016) *Intimate Partner Violence Intervention (IPVI)* [https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/16-19\\_high\\_point.pdf](https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/16-19_high_point.pdf)
- Kennedy, D.M. (1997) Pulling Levers: Chronic Offenders, High-Crime Settings, and a Theory of Prevention, *Valparaiso University Law Review*, 31: 449- 484. <https://scholar.valpo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1860&context=vulr>
- Kennedy, D.M., Braga, A.A. och Piehl, A.M. (2001) *Reducing Gun Violence. The Boston Gun Project's Operation Ceasefire: Developing and Implementing Operation Ceasefire*, Washington D.C.: National Institute of Justice. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188741.pdf>
- Kennedy, D.M., Braga, A.A., Piehl, A.M. och Waring E.J. (2001) *Reducing Gun Violence. The Boston Gun Project's Operation Ceasefire: Measuring the Impact of Operation Ceasefire*, Washington D.C.: National Institute of Justice.
- Kennedy, D.M. och Friedrich, M.A. (2014) *Custom Notifications. Individualized Communication in the Group Violence Intervention*. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services.
- Knutsson, J. (2009) Standard of Evaluations in Problem-Oriented Policing-Projects. Good Enough?, J. Knutsson och N. Tilley (red) *Evaluating Crime Reduction Initiatives*, Crime Prevention Studies, vol. 24, Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- National Network for Safe Communities (2016) *Group Violence Intervention: An Implementation Guide*, Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services. <https://www.nationalpublicsafetypartnership.org/clearinghouse/Content/ResourceDocuments/Group%20Violence%20Intervention%20-%20An%20Implementation%20Guide.pdf>
- Scott, M.S. (2017) *Focused Deterrence of High-Risk Individuals*, Problem-Oriented Guides for Police Response, Guide Series No. 13. [https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/spi\\_focused\\_deterrence\\_pop\\_guide\\_final.pdf](https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/spi_focused_deterrence_pop_guide_final.pdf)
- Scott, M., Eck, J., Knutsson, J. och Goldstein, H. (2008) Problem-oriented policing and environmental criminology, R. Wortley och L. Mazerolle (red) *Environmental Criminology and Crime Analysis*, Collumpton: Willan.
- Sherman, L.W., Gottfredson, D.C., MacKenzie, D.L., Eck, J.E., Reuter, P. och Bushway, S.D. (1997) *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*, Washington, DC: National Institute of Justice. <http://www.ncjrs.gov/works/wholedoc.htm>.
- SOU (2010) *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp*, Statens Offentliga Utredningar, 2010:15.

Welsh, B.C. och Farrington, D.P. (2006) Evidence-based crime prevention, B.C. Welsh och D.P. Farrington (red) *Preventing crime: What works for children, offenders, victims, and places*, Dordrecht, Netherlands: Springer, s. 1–20.



# Problemorienterat polisarbete

*Johannes Knutsson*

Utvecklingen av strategin om fokuserad avskräckning skedde inom ramen för problemorienterat polisarbete. Det kännetecknas av sin öppenhet och kan i stort sett ta sig an vilket problem som helst. Skulle det vara möjligt att med denna filosofi som ledstjärna genomföra projekt för att komma till rätta med problem – inklusive gängskjutningar och sprängningar – som finns på många platser i Sverige?

För att kunna svara går jag djupare in i filosofin om problemorienterat polisarbete och behandlar först ett antal frågor:

- Varför uppkom filosofin?
- Vad är problemorienterat polisarbete?
- Tidiga erfarenheter av tillämpning.
- Vidareutvecklingen av problemorienterat polisarbete.

## Filosofins bakgrund

Herman Goldstein som skapade filosofin deltog i en kommission som granskade polisverksamheten i USA under 1960-talet och hade därigenom fått ingående kunskaper om polisen. Dessutom hade han en tid varit biträde till en av Chicagos polischefer. Goldstein var även väl inläst på den tillämpade polisforskningen som såg sin början vid mitten av 1970-talet. Av det han lärt sig drog han slutsatsen att det reaktiva händelsestyrda sättet att bedriva polisverksamhet på var ineffektivt. Forskningen hade visat att grundläggande antaganden i den s.k. professionella modellen inte höll då de studerades vetenskapligt. Studier visade att rutinemässigt bedriven bilpatrullering vare sig förebyggde brott eller gjorde medborgarna tryggare (Kelling m.fl., 1974), att betydelsen av snabba utryckryckningstider var starkt överskattad (Pate m.fl., 1976), och att polisen i stort sett bara klarade upp de brott där det fanns en utpekad misstänkt redan vid anmälningstillfället (Greenwood och Petersilia, 1975).

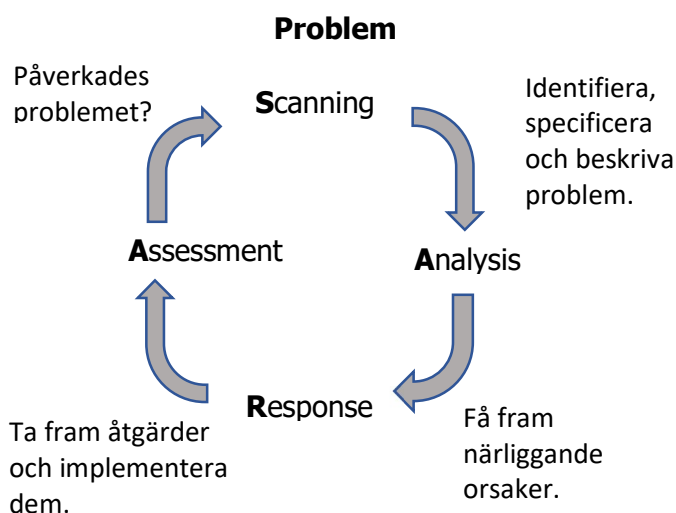
## Problemorienterat polisarbete

Goldstein ville ersätta detta händelsestyrda sätt att bedriva polisverksamhet med ett polisarbete som hade en proaktiv förebyggande inriktning. Filosofin presenterade han år 1979 i en numera klassisk artikel (Goldstein, 1979). Han föreslog att polisen först i detalj skulle beskriva vilka problemen är för medborgarna. Därefter att analysera vilka faktorer som ligger bakom dessa problem. Efter detta att komma underfund om vilka åtgärder som kan minska dem, och att förmå de som kan genomföra åtgärderna (problemägarna) att vidta dem. Och sist men inte minst att utvärdera i vad mån problemet minskade eller försvann.

I en tidig tillämpning sammanfattades processen i den s.k. SARA-modellen (*Scanning, Analysis, Response, Assessment*) (Eck och Spellman, 1987). Scanning innebär att noga beskriva problemet och hur det gestaltar sig, vilket följs av en analys (Analysis) där frågan avser varför

problemet uppkommit. Många problem har anknytning till en plats eller ett område. Hur har det uppstått och varför finns det just där? Här gäller det att inrikta sig på de s.k. omedelbara orsakerna – sådana som är möjliga att påverka här och nu och bortse från s.k. root-causes (grundläggande avlägsna orsaker). Nästa steg i processen är att komma underfund om vad som kan lösa eller minska problemet (Response). Redan här framgår att SARA-modellen är en kraftig förenkling; det är inte frågan om att bara få fram en åtgärd som kan påverka problemet, utan att även få de som kan vidta åtgärderna att agera. Detta kan ibland vara enkelt, och ibland svårt eftersom det kan ha stora konsekvenser för den aktuella organisationens verksamhet. Det sista elementet är att evaluera i vad mån problemet upphörde eller minskade (Assessment). Vid det steget är det viktigt att ha klargjort i vad mån åtgärderna verkligen vidtagits eller inte. Om problemet inte minskat kan det bero på att de inte blivit införda. Erfarenhetsmässigt har Assessment visat sig vara ett svårt steg eftersom det kräver insikter i utvärderingsmetodologi för att genomföras på ett tillfredsställande sätt (Knutsson, 2009).

De olika stegen framgår av figur 1. I praktiken är processen ofta iterativ, d.v.s. de följer inte alltid på varandra och man kan behöva gå tillbaka om det t.ex. visar sig att problembeskrivningen inte fångade upp centrala aspekter av problemet.



**Figur 1. SARA-modellen.**

Arbetsättet är intuitivt och enkelt att ytligt ta till sig, men tillämpningen av problemorienterat polisarbete är egentligen krävande. Det rör sig i grunden om en aktionsforskningsmodell vilket innebär att forskare aktivt medverkar i projekten där lösningar växer fram under arbetets gång. Det kräver en analytisk kompetens som sällan finns inom polisen. Detta stod klart för Goldstein som ville se en tätare samverkan mellan polis och personer med universitetsutbildning tränade i ett analytiskt förhållningssätt (Goldstein, 1979, 2003).

## Tidiga försök att införa problemorienterat polisarbete

Goldsteins artikel väckte stor uppmärksamhet och polis i Storbritannien<sup>49</sup> tog snart till sig filosofin där Metropolitan Police och framförallt Lancashire Constabulary under 80-talet

<sup>49</sup> Jag bortser här från utvecklingen i USA som är mer svåröverblickbar.

började tillämpa den. Men uppföljningsstudier från Home Office visade vanligen en ytlig och bristfällig praktik (t.ex. Read och Tilley, 2000). Ofta fick community police officers (mot-svarande kommundelspoliser) uppdraget att med kort tidsram genomföra projekt på redan bestämda polisprioriteringar, med svag analys och en utvärdering knappt värd namnet. Men väl genomförda och projekt fanns också, även om de var få.

## Utvecklingen av filosofin

Även om det varit svårt att få ett mer omfattande genomslag, har det under de senaste 30 åren skett en utveckling av det problemorienterade polisarbetet. Ett samarbete har hela tiden funnits mellan en grupp forskare och praktiker för att stöda och utveckla detta arbete. Ett exempel är de årliga konferenserna som sedan 1990-talets början ägt rum i USA. Vid konferenserna förklarar forskare och praktiker filosofin och förebildliga projekt blir presenterade.

I en tävling – *the Herman Goldstein Award*<sup>50</sup> – belönas särskilt lyckade projekt<sup>51</sup>. Lancashire Constabulary utmärkte sig tidigt med många projekt som nått till final varav några slutat som vinnare. Framträdande har även Metropolitan Police varit. En annan poliskår är Durham Constabulary som varit särskilt framgångsrik under senare år. Minsta gemensamma nämnare för dessa poliskårer är chefer som verkligen förstått och helhjärtat stöttat filosofin.

Över tid har det blivit allt vanligare med riktigt gedigna bidrag i tävlingen. De kännetecknas av att kvalificerade analytiker varit delaktiga i projekten.

### Center for Problem-Oriented Policing

För att stöda arbetssättet bildade Goldstein tillsammans med en grupp hängivna akademiker och praktiker *Center for Problem-Oriented Policing*. Bakgrunden hos nuvarande föreståndare – Michael Scott – är talande. Han började som polis i Wisconsin, tog en juristexamen vid Harvard, hade en administrativ tjänst vid New York-polisen, etablerade bl.a. en polisstyrka i Florida, var forskare vid *Police Executive Forum*, lärare vid University of Wisconsin och tog som direktor centret till University of Arizona där det för närvarande har sitt hemvist.

En central uppgift är att ta fram material som kan stöda arbetet. Ett exempel är den rapportserie som förklarar och visar hur problem kan lösas. Med utgångspunkten i ett distinkt problem har kvalificerade forskare granskat den relevanta forskningen och bedömt vilka åtgärder som visat sig fungera och – viktigt – vilka som är verkningslösa. Listan omfattar nu 73 specifika problem<sup>52</sup>. Åtgärderna skall alltid vidtas efter hur det specifika problemet manifesterar sig – poliserna måste inledningsvis göra en egen detaljerad kartläggning. Rapporterna publiceras i läsvänliga häften och är givetvis även tillgängliga på nätet.

Vid 2000-talets början etablerade centret en websida som ger tillgång till en omfattande litteratur och massor av olika manualer som ger instruktioner om hur arbetet i olika avseenden kan bedrivas ([www.popcenter.asu.edu](http://www.popcenter.asu.edu)). Totalt är cirka 3 000 dokument tillgängliga. Sajten är

---

<sup>50</sup> I Storbritannien finns motsvarigheten *the Nick Tilley Award*. Efter att ha legat nere återinfördes den år 2018.

<sup>51</sup> Bidragen får inte överstiga 4 000 ord och måste följa ett protokoll där varje steg beskrivs. De bedöms oberoende av ett antal seniora professorer och erfarna praktiker, ofta även kvalificerade akademiker. Sedan drygt tio år är jag domare i denna tävling och har uppskattningsvis bedömt ett par hundra tävlingsbidrag.

<sup>52</sup> Många problem är "polis-universella" vilket innebär att flera av dessa manualer kan var direkt tillämpliga för svensk polis.

mycket populär med knappt 100 000 nedladdningar per månad. Särskilt viktig är instruktionsserien "*Problem Specific Guides*". Alla projektbidrag till Herman Goldstein Award är också tillgängliga i en databas<sup>53</sup>.

## Brister i filosofin?

År 2002 arrangerade Politihøgskolen i Norge en konferens med experter i problemorienterat polisarbete från USA och UK – Goldstein var en av dem. Temat var varför genomslaget dittills varit så bristfälligt. Alla var överens om att själva filosofin är stark, men att komplexiteten i arbetssättet varit underskattat. En slutsats i den resulterande volymen (Knutsson, 2003) var ett behov av goda fallstudier som illustrerar hur filosofin fungerar, förutsatt att den får behövt stöd.

### Fallstudien

För att visa dess effektivitet erbjöd jag mig att bistå ett distrikt i Norge. Dåvarande polismästaren i Vestfold politidistrikt nappade. Distriktet hade ett långvarigt och besvärligt problem med svarttaxi där en intensiv lagföringsaktion inte hjälpt. Tillsammans med en ung polisman och med starkt stöd från polismästaren genomfördes projektet helt i enlighet med formen.

Vid scanningen och den efterföljande analysen blev det klart att problemet berodde på en stor efterfrågan av transporter som uppstod sena fredags- och lördagskvällar när restauranger, pubar och dansställen stängde. Taxi räckte inte till och taxihållplatsen var illa lokaliserad. I korthet löstes problemet genom att taxi gjordes mer tillgänglig genom att en ny taxihållplats tillkom samt att även andra än lokala taxi fick använda den. Viktigast var dock att upptagningsställena för svarttaxi fysiskt blockerades genom att vägbommar flyttades och att parkeringsplatser temporärt blev stängda. Utvärderingen visade att åtgärderna var effektiva. Där polisens riktade aktion till en extra kostnad om 400 000 kr inte lyckades, kunde det problemorienterade projektet med en budget om 100 000 kr lösa problemet.

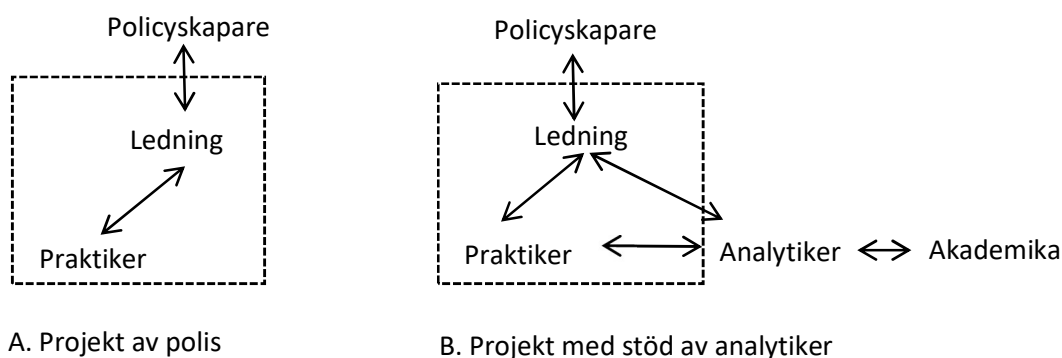
Projektet deltog Herman Goldstein Award och blev prisbelönt, vilket indikerar att det var ett fullgott projekt (Vestfold police district, 2004). Det resulterade även i en läroskrift publicerad både på svenska och norska om hur problemorienterat polisarbete skall bedrivas (Knutsson och Sjøvik, 2005a, b). Fallet ingår dessutom som case i en bok om lyckade projekt (Knutsson, 2020).

## Varför svag praktik?

Enligt Knutsson (2012, 2020) finns en viktig förklaring till den svaga tillämpningen i hur projekten varit strukturerade. Konfiguration A i figur 2 visar schematiskt ett vanligt mönster. För illustrativa syften är bara några aktörer med samspelande roller på olika nivåer inkluderade: policyskapare, polisledning och praktiker.

---

<sup>53</sup> <https://popcenter.asu.edu/content/about-goldstein-pop-awards>



**Figur 2. Konfigurationer vid problemorienterat polisarbete (från Knutsson, 2012).**

Policyskapare från departement eller den överordnade polisbyråkratin instruerar polisen att som ett led i den brottsförebyggande uppgiften arbeta problemorienterat. Ledningen lyder genom att formulera mål i planeringsdokument och pekar ut poliser som skall genomföra problemorienterade projekt. Av detta följer två svagheter. För det första saknas vanligen kompetensen att genomföra ett riktigt problemorienterat polisarbete. För det andra finns en sårbarhet för tryck om att redovisa positiva resultat oavsett vad arbetet resulterar i. Detta kan vara bekymmersamt när cheferna har bristfälliga kunskaper i problemorienterat polisarbete. Särskilt problematiskt blir det under en så kallad "new public management"-regim, där ledningen måste visa måluppfyllelse till den överordnade byråkratin. I annat fall kan diverse negativa konsekvenser följa. Detta skapar grogrund för manipulering av resultat så att de ser "bra" ut (se t.ex. Eterno och Silverman, 2012).

I den kontrasterande konfigurationen B stöder en analytiker genomförandet. En analytiker med relevant utbildning har den kompetens som krävs och interagerar med ledningen för att säkerställa projektet, ger råd till praktikerna och tar aktiv del i projektet. Särskilt i de mer krävande momenten i processen som exempelvis utvärderingen är denna person viktig (Knutsson, 2009, 2012).

Analytiker, även om anställda inom polisen, identifierar sig mer med akademiska normer än de inom polisen. Detta gör dem mindre känsliga för socialt tryck att åstadkomma "bra" resultat. Det utesluter inte att det kan finnas auktoritära poliskårer som inte tolererar ovälkomna resultat.

Konfigurationen som inkluderar akademiskt tränade analytiker är helt i linje med Goldsteins ursprungliga vision av problemorienterat polisarbete (Goldstein, 2018, 2003, 1997).

Hur projekten är konfigurerade får följderna för hur projekten genomförs. Grovt sett kan de delas in i två slag: *instrumentell* och *konceptuell* (se Cherney, 2009). Instrumentella genomföranden kännetecknas vanligen av brister. SARA-processen genomförs ytligt, med avsaknad av grundlig problembeskrivning och analys, och med överbetoning på åtgärden som dessutom ofta bestäms på förhand innan någon egentlig analys genomförs. Denna slags tillämpning är ofta förknippad med konfiguration A. Det skall dock framhållas att det även finns solida projekt där praktiker arbetat på egen hand, men det är mer undantag.

Konceptuell tillämpning är däremot karaktäriserad av djup och öppenhet. För att skapa ett fundament för det lämpligaste sättet att lösa problemet testas hypoteser både vid definitionen av problemet och dess analys. I projektet med svarttaxi ställdes t.ex. frågan om hur mycket pengar som svarttaxiförarna tjänade. Om det rörde sig om stora summor skulle en lösning kunna vara att koppla in skatteverket. Skattningen visade att summan inte var särskilt stor. En annan fråga gällde bilarnas säkerhet. Om det fanns brister skulle det kunna vara en ingång för att lösa problemet. I denna slags tillämpning finns även insikter om de teoretiska koncept som responsen grundas på (Cherney, 2009 s. 246-47). I fallet med svarttaxi påverkades möjlighetsstrukturen för brott vilket är ett grundläggande element inom situationell brottsprevention.

Konceptuell tillämpning är mer krävande och fordrar en större kompetens än i fallet med instrumentell tillämpning. Konfiguration B kan skapa villkoren för genomförande av projekt enligt en konceptuell tillämpning.

## Fortsatt utveckling

Vid University College London etablerades vid 2000-talets början *Jill Dando Institute of Security and Crime Science*. Ett viktigt syfte är att ta fram kunskaper som kan understödja samhällets brottsförebyggande strävanden.

Ett betydelsefullt bidrag är ett läromedel i brottsanalys och brottsprevention som utvecklades med medel från Home Office – *Become a Problem Solving Crime Analyst in 55 small steps* (Clarke och Eck, 2003). Publikationen har blivit omåttligt populär och finns nu översatt till ett tjugotal språk, också till svenska<sup>54</sup>. Med den som grund började man vid institutet ge kurser. Flera hundra engelska analytiker har nu genomgått den och fått färdigheter i att bland annat stödja problemorienterat polisarbete.

För att specifikt stöda problemorienterat polisarbete har samlingsvolymen *Problem-Oriented Policing – Successful Case Studies* getts ut i *Crime Science*-serien (Scott och Clarke, 2020). Boken innehåller 24 exempel uppdelade i olika kapitel t.ex. gängvåld, våld mot kvinnor, platser med ordningsproblem m.m.

Institutet har nyligen publicerat en handledning i problemorienterat polisarbete författad av en grupp seniora forskare (Sidebottom m.fl., 2020). Den är skriven på ett lättillgängligt sätt för poliser. Där finns anvisningar och råd som bara forskare med erfarenhet av tillämpning kan ge.

## Slutord

Problemorienterat polisarbete har nu funnits i ca 40 år. Över tid har stödet till praktiker blivit allt mer omfattande. Även om något genomgripande nationellt genomslag inte inträffat sker kontinuerligt i flera länder tillämpningar med lyckade resultat. Under senare år har t.ex. polisen i Nya Zeeland genomfört många högkvalitativa projekt.

---

<sup>54</sup> <https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/library/reading/PDFs/55stepsSwedish.pdf>

I en metautvärdering från år 2020 bedömdes problemorienterat polisarbete vara en effektiv strategi för polisen att förebygga brott (Hinkle m.fl., 2020)<sup>55</sup>. Med tanke på att filosofin dokumenterat kan bidra till att lösa svårartade problem borde den också vara något för svensk polis.

---

<sup>55</sup> I sökandet för att identifiera studier att ingå i metaanalysen påträffades 2 464 möjliga fall. Av dessa innehöll 1 481 inte evalueringar. Efter att ha granskat 983 projekt återstod 34 varav tio var randomiserade experiment och 24 hade kvasiexperimentella uppläggningar. Det är utifrån dessa som generaliseringen görs. Författarna är medvetna om att dessa projekt inte är representativa. Problemorienterade projekt har vanligen en-grupps före och efter-uppläggningar. I många fall är det beroende på problemets natur överhuvudtaget inte möjligt att genomföra randomiserade experiment eller att ha kontrollområden. En tidigare utförd metautvärdering byggde på tio studier där man i det inledande svepet fick med 5 282 möjliga fall (Weisburd m.fl., 2010). Konklusionen var att problemorienterat polisarbete hade svag till måttlig effektivitet. Problemet med generalisering är här ännu mer uttalat. Att dra långtgående slutsatser (något som författarna i och för sig varnar för) från dessa icke representativa fall är dock egendomligt. Många värdefulla insikter har förlorats under vägen (Knutsson och Tompson, 2017). Det tycks som författarna varit förvillade av den avancerade analytiska tekniken (Sparrow, 2011).

## Referenser

- Clarke, R.V. och Eck, J.E. (2003) *Become a Problem Solving Crime Analyst in 55 small steps*. Jill Dando Institute of Crime Science, University College London.  
<https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/library/reading/PDFs/55stepsUK.pdf>
- Eck, J.E och Spelman, W. (1987) *Problem Solving. Problem-Oriented Policing in Newport News*, Police Executive Research Forum, NIJ., U.S. Department of Justice.
- Eterno, J.A. och Silverman E.B. (2012) *The Crime Numbers Game. Managment by Manipulation*, Boca Raton: CRC Press.
- Goldstein, H. (2018) On problem-oriented policing: the Stockholm lecture, *Crime Science*, 7:13. <https://doi.org/10.1186/s40163-018-0087-3>
- Goldstein, H. (2003) On Further Developing Problem-Oriented Policing: The Most Critical Need, the Major Impediments and a Proposal, J. Knutsson (red) (2003) *Problem Oriented Policing: From Innovation to Mainstream*, Crime Prevention Studies, vol. 15, Monsey, NY: Criminal Justice Press, s. 13–47.
- Goldstein, H. (1979) Improving policing: A problem-oriented approach, *Crime & Delinquency*, 25(2): 236–58.
- Greenwood, P.W. och Petersilia, J.R. (1975) *The Criminal Investigation Process*. Volume I: Summary and Policy Implications, Rand Corporation.
- Hinkle, J.C., Weisburd, D., Cody, W.T. och Petersen, K. (2020) Problem-oriented policing for reducing crime and disorder: An updated systematic review and meta-analysis, *Campbell Systematic Reviews*. 2020;16:e1089. [wileyonlinelibrary.com/journal/cl2 | 1 of 86](https://doi.org/10.1002/cl2.1089)  
<https://doi.org/10.1002/cl2.1089>
- Kelling, G., Pate, A., Dieckman, D. och Brown, C.E. (1974) *The Kansas City Preventive Patrol Experiment*, Washington, DC: Police Foundation.
- Knutsson, J. (2020) Sexual assault of women by illegal-taxicab drivers in Tønsberg, Norway, M.S. Scott och R.V. Clarke (red) *Problem-Oriented Policing. Succesful Case Studies*, Crime Science Series, Abingdon: Routledge, s. 114–127.
- Knutsson, J. (2012) Vulnerability of Evaluators of Problem-Oriented Policing Projects, N. Tilley och G. Farrell (red) *The Reasoning Criminologist: Essays in Honour of Ronald V. Clarke*, Abingdon: Routledge.
- Knutsson, J. (2009) Standard of Evaluations in Problem-Oriented Policing-Projects. Good Enough?, J. Knutsson och N. Tilley (red) *Evaluating Crime Reduction Initiatives Crime Prevention Studies*, vol. 24, Monsey, NY: Criminal Justice Press, s.7–28.
- Knutsson, J. (red) (2003) *Problem Oriented Policing: From Innovation to Mainstream*, Crime Prevention Studies, vol. 15, Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Knutsson, J. och Sjøvik, K-E. (2005a) *Problemorienterat polisarbete i teori och praktik*. Rapport 2005:1, Stockholm: Polishögskolan.



- Knutsson, J. och K.-E. Sjøvik (2005b) *Problemorientert politiarbeid i teori og praksis*. PHS-Forskning, 2005:1. Oslo: Politihøgskolen.
- Knutsson, J. och Tompson, L. (red) (2017) *Advances in Evidence Based Policing*, Crime Science Series, Abingdon: Routledge.
- Pate, T., Ferrara A., Bowers, R.A. och Lorence, J. (1976) *Police Response Time: Its Determinants and Effects*, Washington, D.C: Police Foundation.
- Read, T. och Tilley, N. (2000) *Not Rocket Science? Problem-Solving and Crime Reduction*, Crime Reduction Research Series Paper 6, London: Home Office, Police Research Group.
- Scott, M.S. (2017) Reconciling problem-oriented policing and evidence-based policing, J. Knutsson och L. Tompson (red) *Advances in evidence based policing*, Crime Science Series, Abingdon: Routledge, s. 27–44.
- Scott, M.S. och Clarke, R.V. (red) (2020) *Problem-Oriented Policing. Successful Case Studies*, Crime Science Series, Abingdon: Routledge
- Sidebottom, A., Bullock, K., Ashby, M., Kirby, S., Armitage, R., Laycock, G. och Tilley, N. (2020) *Successful police problem-solving: a practice guide*, Jill Dando Institute of Security and Crime Science, University College London.
- Sparrow, M.K. (2011) *Governing Science*, Paper of the Harvard Executive Session on Policing and Public Safety 2010, Washington, DC: National Institute of Justice.
- Tilley, N. och Bullock, K. (2009) Evidenced-Based Policing and Crime Reduction, *Policing*, 3(4): 381–87.
- Vestfold police district (2004) Gypsy Cabs in Tønsberg – A Case for Problem Oriented Policing, [https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/library/awards/goldstein/2004/04-35\(F\).pdf](https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/library/awards/goldstein/2004/04-35(F).pdf)
- Weisburd, D., Telep, C.W., Hinkle, J.C. och Eck, J.E. (2010) *The Effects of Problem-oriented Policing on Crime and Disorder*, Crime Prevention Research Review, no. 4, Washington, DC: US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.



# Problemorienterat polisarbete i Sverige

*Johannes Knutsson och Stefan Holgersson*

Liksom i flera andra länder såg även polisen i Sverige problemorienterat polisarbete som en möjlighet att förbättra sin förmåga att förebygga brott och bestämde att det skulle bli en del av polisverksamheten.

Vi behandlar följande övergripande frågor:

- Utvecklingen.
- Problem vid införandet.
- Problemorienterat polisarbete vs.
  - a. evidensbaserat polisarbete
  - b. "New York-modellen"
- Behovet av nödvändig kompetens.

## Utvecklingen

Vid polisreformen under 90-talets mitt blev ett stort antal poliser avdelade till att vara närpolis. De skulle förebygga brott genom att tillämpa filosofin om problemorienterat polisarbete. Poliserna var dåligt eller inte alls förberedda för denna uppgift. I och för sig fanns vid Polishögskolan en forskningsenhet som genom sin kompetens skulle kunna ge behövligt stöd. Vid enheten gjordes också ett försök, men efter förslag av dåvarande rikspolischef lades forskningsenheten ned år 1998 och forskartjänsterna blev överförda till Brottsförebyggande rådet<sup>56</sup>.

Vid Polishögskolan i Solna skedde dock under några år en särskild satsning för brottsanalytiker med utbildning i brottsprevention och brottsanalys och som därmed med sin kompetens skulle kunna bistå polisens inriktning på problemorienterat polisarbete. För kursen rekryterades en kvalificerad forskare, men utbildningen gavs endast vid något enstaka tillfälle. Rikspolisstyrelsen bestämde sedan att kursen fortsättningsvis skulle ges vid polisutbildningen i Umeå. Problemet var bara att där saknades nödvändig kompetens.

I en studie av uniformerad personals arbetsprestationer som genomfördes vid 00-talets början visade resultatet att ytterst få poliser tillämpade problemlösning, trots att det skulle vara en primär uppgift (Holgersson och Knutsson, 2008). Av en senare observationsundersökning framgick att förebyggande polisarbete upptog en mycket liten del av arbetstiden och att problemorienterat polisarbete var så gott som icke-existerande (Holgersson och Knutsson, 2012a).

---

<sup>56</sup> Polisforskningen skulle därmed bli mer effektiv. I själva verket minskade antalet polisforskningspublikationer (Knutsson, 2010).

## Polisens underrättelsemodell – PUM

Vid mitten av 00-talet införde Rikspolisstyrelsen en datorbaserad rutin kallad PUM (polisens underrättelsemodell) med en särskild applikation kallad PUM-A (polisens underrättelsemodell applikation) som skulle stödja den brottsförebyggande verksamheten och i synnerhet problemorienterat polisarbete – den sågs till och med av vissa som en förfining av filosofin<sup>57</sup>. PUM-A bygger på att poliser matar in information om sina insatser som sedan blir tillgängliga i en förutbestämd rapportform. Syftet är att skapa en kunskapsbank dit poliser kan vända sig för att få tips om hur de skall arbeta.

Vi blev båda engagerade i en granskning av PUM. En av oss analyserade PUM utifrån ett process- och styrningsperspektiv och drog slutsatsen att PUM inte kunde användas för att styra den operativa verksamheten på det sätt som avsågs och förespeglades. Det berodde bland annat på att de ledtider vid beslutsfattande som blev följden av om modellen skulle följas, rimmade illa med de snabba beslut som ofta krävs vid planläggning av operativ verksamhet samt att modellen inte tog hänsyn till aktörer och variabler som påverkade beslutsfattandet<sup>58</sup>.

I en arbetsgrupp vid Rikspolisstyrelsen med erfarna mellanledare från flera polisdistrikt ombads ledamöterna att ta ut distriktens bästa PUM-A-rapporter för en analys av dem. Den sammanfattande slutsatsen var att rutinen inte åstadkom information med tillräcklig substans för att kunna vägleda polisen i det förebyggande arbetet<sup>59</sup>.

Riksrevisionen drog en snarlik slutsats i en granskning av polisens förebyggande arbete med problemorienterat polisarbete som kärnan (RiR, 2010). I sin granskning gav revisionen klara besked:

*”Polisen lever inte heller upp till kraven på ett problemorienterat och kunskapsbaserat arbetsätt. ... Riksrevisionens bedömning är att dessa brister framför allt beror på en svag styrning på alla nivåer, från regeringen och Rikspolisstyrelsen till den operativa ledningen inom polismyndigheterna samt ett svagt stöd från Brå.” (RiR, 2010 s. 7).*

## Brottsförebyggande rådets utvärderingar

Möjligen som resultat av kritiken från Riksrevisionen stödde Brå polisen i två olika brottsförebyggande projekt. Ett avsåg personrån i Stockholm, företrädesvis begångna av yngre personer på några platser med anhopningar av rån. Det andra gällde platser i Örebro med koncentrationer av misshandelsfall, där två hade den typiska anknytningen till nöjeslivetablissemang. Brå bistod med handledning och i utvärdering. Projekten bedrevs efter SARA-modellen och Brå bedömde resultaten som ”försiktigt positiva” (Brå, 2014).

Brås analys av insatserna Alma och Selma i Malmö som var riktade mot gängskjutningar och organiserad brottslighet visade att problemanalysen var bristfällig och Brå rekommenderade

---

<sup>57</sup> Johannes Knutsson höll anföranden om utvärdering under de samlingar som ägde rum med polisledningarna i landet när PUM-A introducerades.

<sup>58</sup> Redovisad i form av en powerpoint-presentation 2009-06-24.

<sup>59</sup> Anteckningar från redovisning för rikspolischefen 1 juni 2010.

att polisens arbete i högre utsträckning borde bygga på ett problemorienterat förhållningssätt (Brå, 2014). Att polisen inte tog till sig av rekommendationen framgår av Brås utvärdering av den efterföljande insatsen Fenix där man åter anmärkte på den svaga problemanalysen (Brå, 2016).

### Nya modeller

Även om det vore naturligt att framhålla problemorienterat polisarbete som en beprövad och användbar strategi, lyckas polisen hitta på egna icke funktionsdugliga modeller. Möjligen är förklaringen bristande insikter i filosofin. PUM-A är kommenterad ovan. Ett annat exempel är *Det holistiska polisarbetet* (HOP) (se Rostami, 2012<sup>60</sup>) med den s.k. Panther-modellen (Leinfeldt och Rostami, 2012) som var tänkt att användas i arbetet mot gatugång. En utvärdering visade att modellen snarare var ett utkast till en strategi. I utvärderingen konstaterades att det var: "... svårt att se att den holistiska filosofin som betonas i Panther-modellen skulle vara något nytt som inte återfinns i POP." (Holgersson och Granér, 2013, s. 28). Problemorienterat polisarbete fanns således redan och kunde omedelbart tillämpas mot gatugång. Det var därför onödigt att försöka finna på något nytt.

Ytterligare ett exempel på okunskap finns i en återrapportering av ett regeringsuppdrag. Man påstod att underrättelseledd polisverksamhet är en vidareutveckling av problemorienterat polisarbete. Den "nya" modellen problemorienterat underrättelselett polisarbete kallar man PUP (Brottsförebyggande rådet och Rikspolisstyrelsen, 2011 s. 23). Att det skulle vara fråga om en ny modell är fel; i korthet innebär underrättelseledd polisverksamhet att polisen utifrån underrättelser styr in resurser mot de brottslingar där operativt polisarbete antas ge bäst effekt, vilket är något helt annat än problemorienterat polisarbete (se t.ex. Ratcliffe, 2008 s. 83-84).

### "Community policing"-modellen

I samband med polisreformen år 2015 skedde dock en ändring i grundläggande filosofi som skall styra det förebyggande arbetet inom polisen. En fundamental aspekt är betoningen på dialogen med medborgarna och de resulterande medborgarlöften som anger vad polisen skall arbeta mot. Det innebär att polisen följer en "*community policing*"-modell. Den skiljer sig från problemorienterat polisarbete på några avgörande punkter. Fokus i *community policing* är på vad medborgarna upplever som problem och att de skall lösas i någon form av samspel. Vid problemorienterat polisarbete sker problemdefinitionen genom en detaljerad beskrivning och åtgärder skraddarsydd till problemet. I en sammanställning av studier där de klassificerats efter strategi bedömer Weisburd och Eck (2004) effektiviteten i att förebygga brott som större hos problemorienterat polisarbete.

Visserligen nämns i en studie av medborgarlöften att det rör sig om två skilda strategier med olika processer och delvis olika mål (Brottsförebyggande rådet, 2018). Men i polismyndighetens metodstöd (Polismyndigheten, 2016) sker en hopblandning av strategierna, något som inte problematiseras i studien.

---

<sup>60</sup> Se även projektledarens beskrivning av HOP i Brå, 2012.

Dilemmat med sammanblandningen kan t.ex. yttra sig i skilda problembeskrivningar – i vissa fall t.o.m. tre – en via medborgardialogen, en från samverkansprocesser med kommunen och en via den problemorienterade strategin. Skulle en sådan situation uppstå är det bestämt att det är den via medborgardialogen som gäller (Polismyndigheten, 2016). En annan oklarhet är hur resultatet skall mätas – är det efter hur väl polisen lever upp till medborgarlöftena eller hur problemet blev påverkat fastställt via en utvärdering?

Av rapporten framgår att många har svårigheter att utföra de olika momenten, vilket naturligtvis inte underlättas av polismyndighetens sammanblandning. Den kan också leda till att vissa poliser tror att de bedriver problemorienterat polisarbete när det i själva verket är något annat. Överhuvudtaget har, precis som när problemorienterat polisarbete skulle införas vid förra polisreformen, utförarna inte getts behövliga förutsättningar.

Med tanke på det över tid bristande stödet till problemorienterat polisarbete och den senaste omorganisationens stora fokus på medborgarlöften med dess "community policing"-profil är filosofins undanskymda tillvaro förklarlig. Det grundläggande problemet är att den överordnade polisbyråkratin vid introduktionen inte hade den nödvändiga kompetensen eller skapade den infrastruktur som krävs för att införa och utöva problemorienterat polisarbete (Sparrow, 2018).

## Återinföring av problemorienterat polisarbete?

I en ESO-rapport från år 2019 argumenterar Jerzy Sarnecki för att polisen skall arbeta problemorienterat (Sarnecki, 2019). Om filosofin skall återinföras med lyckat resultat måste den givetvis vara korrekt beskriven. Tyvärr innehåller rapporten några fundamentala fel och brister. Sarnecki skiljer inte mellan problemorienterat polisarbete och a) evidensbaserad polisverksamhet (EBP), samt b) den s.k. New York-modellen. Sådana missuppfattningar kan leda till en felaktig tillämpning av vad polisen tror vara problemorienterat polisarbete. Förhållandet behöver därför redas ut.

### Evidensbaserad polisverksamhet vs. problemorienterat polisarbete

Eftersom många svenska poliser gått kurs vid *Cambridge Centre for Evidence-Based Policing* vill vi fördjupa denna diskussion. Avsikten hos den överordnade polisledningen med att sända medarbetare till Cambridge för att lära sig EBP måste vara att det skall tillföra svenska polisverksamhet något väsentligt och leda till tydliga avtryck.

Begreppet *Evidence Based Policing* myntades av Lawrence Sherman i en skrift utgiven av *Police Foundation* (Sherman, 1998). Sherman var inspirerad av utvecklingen inom den medicinska vetenskapen där många anser att randomiserade kontrollerade studier<sup>61</sup> ger den starkaste evidensen för en behandlings effektivitet. Polisens metoder skulle nu utvecklas enligt samma princip. Även andra forskare har argumenterat för sådan evidensbaserad polisverksamhet. Via regelrätta experiment får polisen reda på vilka metoder som är effektiva och vilka som inte är det (Weisburd och Neyroud, 2011).

Att genomföra randomiserade experiment är krävande både för organisationen och för de forskare som genomför dem. Det måste finnas tillräckligt många enheter som skall ingå i

---

<sup>61</sup> Experiment med slumpmässig indelning. På engelska talar man om randomized controlled trials (RCT).

experimentet<sup>62</sup>. Enheterna delas sedan slumpmässigt in i två grupper där experimentgruppen vidtar åtgärden man vill undersöka effekten av, medan kontrollgruppen fortsätter som vanligt. Efter en tid mäter man om det verkligen blev en förbättring. Upprätthållandet av experimentvillkoren är erfarenhetsmässigt svårt och avgörande för om experimentet skall lyckas. Vidtar experimentgruppen verkligen åtgärden på föreskrivet sätt eller vidtar också kontrollerna åtgärden? Detta kräver att polisen är villig att låta forskarna ha kontroll över hur polisresurser används. Det är dessutom en process som normalt tar åtskilliga år.

Det formalistiska kravet i EBP om vad som accepteras som evidens har kritiserats från ett antal utgångspunkter. En central invändning är att en stor del av polisens aktiviteter överhuvudtaget inte kan studeras via experiment (Sparrow, 2016; Greene, 2014).

Ett tydligt exempel är den särskilda polistaktiken (SPT) för hantering av folksamlingar, t.ex. demonstrationer. Tanken var att SPT skulle utvärderas när den blev införd. Att genomföra utvärderingen som ett randomiserat experiment är inte möjligt. I så fall måste man ha kvar några enheter som arbetar enligt den gamla taktiken, varefter lotten får avgöra vilken som ska användas – SPT eller den gamla. Eftersom händelserna där dessa slags taktiker används är relativt få och dessutom gestaltar sig olika skulle det ta lång tid – kanske tiotals år – innan datamaterialet blev tillräckligt stort för analys. Ett alternativ är att söka ”mjukare” evidens. Knutsson (2017 s. 164-165) värderar SPT som bättre än den gamla på grundval av erfarenhetskunskap, observationer av taktiken i bruk och överensstämmelse med väletablerade teorier om massans psykologi och med situationell brottsprevention (se t.ex. Reicher, 1996 resp. Clarke, 2007).

För att kunna bidra till utvecklingen av polisverksamheten måste EBP i själva verket ha ett vidare och mer inkluderande evidensbegrepp (Knutsson och Tompson, 2017; Sparrow, 2011).

Jerzy Sarnecki hävdar i ESO-rapporten: ”*Det är uppenbart att Shermans tänkande utgör en utveckling av Goldsteins ... POP.*” (Sarnecki, 2019 s. 63). Det är fel. EBP och problemorienterat polisarbete är två skilda filosofier (Scott, 2017). Det är i och för sig riktigt att båda är evidensbaserade, men synen på evidens skiljer dem åt där problemorienterat polisarbete har en öppen och inkluderande syn på vad som accepteras som evidens (Tilley och Bullock, 2009). Men viktigare är skillnaderna i deras utgångspunkter.

Den grundläggande idén i EBP är att via experiment fastställa vilka polisiära metoder som fungerar – ”*what works*” – och att därmed kunna effektivisera polisverksamheten; att göra den evidensbaserad. Ett centralt antagande i EBP är att evidensbaserade metoder med visshet ger resultat även i andra fall än där de blev utprovade<sup>63</sup>.

För problemorienterat polisarbete är *problemet* utgångspunkten. Polisen söker angreppssätt som här och nu framstår som effektiva för att minska problemet. Den mest förekommande

---

<sup>62</sup> I ett litet land som Sverige är möjligheten att genomföra randomiserade experiment inom polisverksamheten liten eftersom det är svårt att finna tillräckligt antal enheter. En illustration kan tas från Norge. Utvärderingen av polisens kameraövervakning vid Oslo centralstation var omöjlig att genomföra som ett randomiserat experiment av det enkla skälet att det bara finns en enda sådan plats i Norge (se Winge och Knutsson, 2003).

<sup>63</sup> Det verkar som man inom EBP ser intern validitet som oproblematisk (dvs. att en intervention ger upphov till samma effekter oberoende av var den tillämpas). Detta är i själva verket ett kritiskt antagande (Eck, 2017).

uppläggningsen vid utvärderingen är en-grupps förtest-eftertest designen<sup>64</sup> (Knutsson, 2009). Man svarar på frågan – i jämförelse med situationen innan åtgärderna vidtogs, har det blivit bättre eller inte? Även om det inte går att utesluta att andra faktorer ligger bakom en eventuell förändring, räcker det, med tanke på åtgärdens syfte, med en sådan uppläggning (Eck, 2002)<sup>65</sup>.

Sparrow (2018) menar att fixeringen inom EBP på strikta utvärderingar av polisiära metoder i själva verket minskar polisens förmåga att tillämpa den problemorienterade filosofin. Ett exempel är att vid ett problem utgå från en specifik polisiär metod i stället för att brett söka efter en lösning till det.

New York-polisens metod - en problemorienterad strategi?

I sin ESO-rapport skriver Sarnecki: *"I stort sett har förändringar i NYPD:s arbete handlat om en konsekvent tillämpning av POP-metoden. ... Likväl måste COMPSTAT anses vara en stor framgång när det gäller strävan att i stor skala införa problemorienterat polisarbete."* (Sarnecki, 2019 s. 63 och 64). Båda påståendena är missvisande. New York-polisens sätt att arbeta har inte mycket med problemorienterat polisarbete att göra, utan kan till och med vara det motsatta. Etoset i den problemorienterade polisfilosofin bjuder polisen att undvika vålds- och tvångsutövning (Goldstein, 2018; Scott, 2000), något som definitivt inte kännetecknar New York-polisen.

Förespråkarna menar att Compstat-systemet var en framgångsfaktor, åtminstone initialt. I själva verket är New York ett gott exempel på hur illa det kan gå när polisverksamheten styrs av mål definierade i tal.

I Compstat-systemet statistikförs de grova brotten men inte förseelser (mindre grova brott). Cheferna får under så kallade Compstat-möten förklara vad de gör åt brottsligheten i sina områden. Om de inte kan rapportera minskningar och enligt ledningen inte gör tillräckliga ansträngningar utsätts de för en hård press och riskerar att bli avsatta. Compstat-systemet begränsas således till grova brott, medan problem för medborgarna ofta består av mindre grova brott. Polisen agerar dessutom operativt, oftast med traditionella polismetoder, och inte enligt den process som kännetecknar problemorienterat polisarbete.

Forskare med stor erfarenhet av New York-polisen hävdar att Compstat med sin uppföljning förvandlades från att vara ett viktigt verktyg för att minska brottsligheten till att korrumpiera polisverksamheten (Eterno och Silverman, 2012). Pressen att redovisa brottsminskningar leder till olika former av manipulationer för att åstadkomma goda siffror. Ett exempel är att omklassificera grova brott till förseelser som inte syns i systemet eller att på olika sätt försvåra för offer att göra anmälningar. På så vis går det att redovisa brottsminskningar i statistiken som inte har någon verklig motsvarighet. Polisen måste även visa att de arbetar offensivt, med krav om att utföra fastställda kvoter av ingripanden och arresteringar.

Metodens kritiker har motarbetats. Då en forskare som långvarigt studerat polisen i New York ställde kritiska frågor fick han inte längre tillgång till NYPD och dess statistik (Silverman, 2017).

---

<sup>64</sup> När kontrollgrupp finns med brukar det vara för att undersöka eventuella omfördelningseffekter.

<sup>65</sup> Vill man tillämpa åtgärden även i andra situationer argumenterar Eck för starkare uppläggningar.



Ett omskrivet fall är illustrativt. Polismannen Adrian Schoolcraft var upprörd över sina chefers agerande och dokumenterade i inspelningar de olagligt fastställda kvoterna och pressen om att uppfylla dem. Han informerade först polisedningen som ställde sig avvisande och i stället omplacerade honom. En grupp poliser besökte sedan Schoolcraft i hans hem vilket slutade med att han med våld blev förd till ett mentalsjukhus där han tvångsinskrivs. Eftersom han inte var sjuk blev han efter fyra dygn utskriven med en räkning för vården om 7 185 \$. För att förstöra bevis tog polisen med sig en av de bandspelare Schoolcraft gömt där förloppet i hans hem var dokumenterat, men hittade inte den andra. Schoolcraft valde att lämna sina inspelningar till journalister som skrev ett antal artiklar benämnda *"The NYPD Tapes"*. Efter långdragna förhandlingar erhöll Schoolcraft ett belopp om 600 000 \$ av New York-polisen för den illegala arresteringen och tvångsinläggningen<sup>66</sup>.

Belysande är även New York-polisens användning av "stop-and-frisk" som polisen genomför för att söka efter skjutvapen. Från år 2002 och till 2011 ökade antalet från knappt 100 000 stops till nästan 700 000 med unga afroamerikaner och latinos som framför allt utsatta. I cirka 90 procent av fallen fann polisen inga vapen. Den dåvarande ytterst ansvarige för polisverksamheten – borgmästaren Michael Bloomberg – varnade för att mordet skulle öka om polisen slutade med stop-and-frisk. Efter domstolsutslag och att en ny borgmästare tagit vid (Bill de Blasio) har de minskat till omkring 10 000 per år (dvs. med 99 procent) utan att mordet ökat, de har tvärtom minskat<sup>67</sup>.

Att som Sarnecki beskriva New York-polisens metoder med problemorienterat arbete är alltså missvisande. Det är uteslutet att händelser av det slag som just beskrivits skulle kunna uppstå inom ramen för en genuint problemorienterad polisregim.

## Tillgång till forskningskompetens

I ESO-rapporten föreslår Sarnecki inrättandet av en central FoU-enhet befolkad av personer med forskarexamen som ska ansvara för en utvärderingsverksamhet under polismyndighetens ledning. Med denna funktion skulle polisen få en grundläggande kompetens i att t.ex. leda problemorienterat polisarbete.

Vid Rikspolisstyrelsen fanns emellertid under en period från år 2010 och några år framöver en sådan utvärderingsfunktion, som dock ganska omgående upphörde att fungera och som sedermera vid polisreformen löstes upp. Borde inte rapportförfattaren diskutera varför denna verksamhet misslyckades? Den var ju i princip likvärdig med hans förslag. Om han gjort det skulle han funnit att misslyckandet hänger samman med problematiska grundläggande egenskaper i den överordnade polisadministrationen.

Först några ord om den försvunna utvärderingsfunktionen. År 2009 gav regeringen Rikspolisstyrelsen i uppdrag både att själv genomföra och att beställa externa utvärderingar av polisverksamheten. Som svar upprättades en enhet med kvalificerade forskare. I spetsen stod en professor i polisforskning (Johannes Knutsson). För att säkra transparensen och som garantier för kvaliteten i arbetet upprättades ett råd med universitetsprofessorer som ledamöter. En

---

<sup>66</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Adrian\\_Schoolcraft](https://en.wikipedia.org/wiki/Adrian_Schoolcraft)

<sup>67</sup> <https://www.nyclu.org/en/publications/stop-and-frisk-de-blasio-era-2019>

rapportserie tillkom där rapporter endast fick publiceras efter en kvalitetsgranskning av rådet (Rikspolisstyrelsen, 2010).

Redan den första rapporten – *Att förebygga brott i folksamling* (Knutsson och Madensen, 2010)<sup>68</sup> – ville några tjänstemän vid Rikspolisstyrelsen stoppa. Trots att ett av de centrala bidragen – *Dialogpolisverksamhet – ett sätt att minska våld i folksamling?* (Holgersson och Knutsson, 2010) visade att svensk polis utvecklat en innovativ polisiär metod och att kapitlet var granskat av internationellt ledande experter blev det kritiserat av dessa tjänstemän. Sedan blev det värre. Polisledningen ville inte ha en observationsstudie om uniformerat polisarbete slutförd. Något skäl kunde inte anges. Data var insamlade och endast rapportskrivningen återstod<sup>69</sup>. Rådet fick inte informeras, vilket resulterade i att professorer i rådet avgick, att ledaren slutade i förtid och att polisen, i motsats till vad man uppgivit till regeringen, helt tog över styrningen av funktionen (Knutsson, 2015).

Tjänstemännen försökte av oklara skäl även stoppa ytterligare en rapport (Holgersson, 2010) trots att den beskrev den internationellt förebildliga polismetoden<sup>70</sup>. Detta lyckades inte, men man undertryckte rapporten (se Knutsson, 2017).

Erfarenheterna av en forskningsfunktion inom Polisen är således inte upplyftande.

Om problemorienterat polisarbete ska ha en framtid som ett viktigt led i polisverksamheten måste Polisen ha tillgång till den analytiska kompetens som finns hos kvalificerade forskare med djupgående kunskaper i problemorienterat polisarbete samt visa respekt för forskningen och dess villkor. Polisledningen måste också skapa de behövliga organisatoriska förutsättningarna såsom en stödjande infrastruktur. Sparrow (2018) beskriver denna som ett system för att:

1. få fram och nominera problem möjliga som projekt.
2. tillämpa selektionskriterier vid jämförelse och värdering av nominerade projekt.
3. anvisa personal och resurser.
4. ordna projektdokumentation.
5. följa upp pågående projekt och göra eventuella justeringar.
6. avrapportera vad som presterats.
7. ledningen får tillgång till problemlösningsspecialister.

---

<sup>68</sup> Boken är en översättning av en volym med bidrag av framstående internationella experter (Madensen och Knutsson, 2011).

<sup>69</sup> Studien med dess data erbjöds till Politihøgskolen i Norge där den blev slutförd och publicerad (Holgersson och Knutsson, 2012b).

<sup>70</sup> Polisen i Storbritannien har infört ett system med "police liaison officers" med det svenska dialogpoliskonceptet som förebild. Även Sydkorea liksom ett antal andra länder har visat stort intresse. Grunden för detta har varit de två publikationer (Madensen och Knutsson, 2011 och Holgersson, 2010) som tjänstemän vid rikspolisstyrelsen ville stoppa (se Knutsson, 2017).

## Referenser

- Brottsförebyggande rådet (2018) *Polisens arbete med medborgarlöften. Fallstudier från fyra områden i Sverige*, Rapport 2018: 14.
- Brottsförebyggandet rådet (2014) *Brottsförebyggande polisarbete i "hot spots". Resultat och erfarenheter från två projekt mot personrån och misshandel*, Rapport 2014:5.
- Brottsförebyggande rådet och Rikspolisstyrelsen (2011) *Polisens strategiska brottsförebyggande arbete - återrapportering av regeringsuppdrag*.  
[https://www.bra.se/download/18.1ff479c3135e8540b2980003243/1371914737030/2011\\_Polisens\\_strategiska\\_brottsf%C3%B6rebyggande\\_arbete.pdf](https://www.bra.se/download/18.1ff479c3135e8540b2980003243/1371914737030/2011_Polisens_strategiska_brottsf%C3%B6rebyggande_arbete.pdf)
- Clarke, R.V. (2007) Situational Crime Prevention, R. Wortley och L. Mazzerolle (red) *Environmental Criminology and Crime Analysis*, Collumpton: Willan Publishing, s. 178–220.
- Eck, J.E. (2002) Learning from Experience in Problem-Oriented Policing and Situational Prevention: The Positive Functions of Weak Evaluations and the Negative Functions of Strong Ones, N. Tilley (red) *Evaluation for Crime Prevention*, Crime Prevention Studies, vol 14, Monsey, NY: Criminal Justice Press, s. 93–117.
- Eck, J.E. (2017) Some solutions to the evidence-based crime prevention problem, J. Knutsson och L. Tompson (red) *Advances in evidence based policing*, Crime Science Series, Abingdon: Routledge, s. 45-63.
- Eterno, J.A. och Silverman E.B. (2012) *The Crime Numbers Game. Managment by Manipulation*, Boca Raton: CRC Press.
- Goldstein, H. (2018) On problem-oriented policing: the Stockholm lecture, *Crime Science*, 7:13. <https://doi.org/10.1186/s40163-018-0087-3>
- Greene, J.R. (2014) The Upside and Downside of the 'Police Science' Epistemic Community, *Policing*, (8)4: 379–92.
- Holgersson, S. (2010) *Dialogue police: experiences, observations and possibilities*, Stockholm: The Swedish National Police Board.
- Holgersson, S. och Knutsson, J. (2012a) *Vad gör egentligen polisen?*, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet.
- Holgersson, S. och Knutsson, J. (2012b) *Hva gjør egentlig politiet?* PHS-Forskning 2012:4, Oslo: Politihøgskolen.
- Holgersson, S. och Knutsson, J. (2010) Dialogpolisverksamhet – ett sätt att minska våld i folksamling?, J. Knutsson och T. Madenson (red) *Att förebygga brott i folksamling*, Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion, Rapport 2010:1, s. 219–44.
- Holgersson, S. och Knutsson, J. (2008) *Individuella arbetsprestationer i uniformerat polisarbete*, Växjö University Studies in Policing, Växjö: Växjö universitet.

- Knutsson, J. (2020) Sexual assault of women by illegal-taxicab drivers in Tønsberg, Norway, M.S. Scott och R.V. Clarke (red) *Problem-Oriented Policing. Successful Case Studies*, Crime Science Series, Abingdon: Routledge, s. 114–27.
- Knutsson, J. (2017) Advancing policing by using, producing and diffusing evidence, J. Knutsson och L. Tompson (red) *Advances in evidence based policing*, Crime Science Series, Abingdon: Routledge, s. 157–74.
- Knutsson, J. (2015) Politics, promises and problems: The rise and fall of the Swedish police evaluation unit, E. Cockbain och J. Knutsson (red) *Applied Police Research – challenges and opportunities*, Crime Science Series, Abingdon: Routledge, s. 95–105.
- Knutsson, J. (2010) *Den myndighetsanknutna polisforskningen – en kommenterad bibliografi*, Linneus University Studies in Policing, Växjö: Linné universitet.
- Knutsson, J. (2009) Standard of Evaluations in Problem-Oriented Policing-Projects. Good Enough?, *Crime Prevention Studies*, vol. 24. Monsey, NY: Criminal Justice Press, s.7–28.
- Knutsson, J. (red) (2003) *Problem Oriented Policing: From Innovation to Mainstream*, Crime Prevention Studies, vol. 15, Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Knutsson, J. och Madenson, T. (red) (2010) *Att förebygga brott i folksamling*, Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion, Rapport 2010:1, Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Knutsson, J. och Sjøvik, K-E. (2005) *Problemorienterat polisarbete i teori och praktik*. Rapport 2005:1. Stockholm: Polishögskolan.
- Knutsson, J. och Tompson, L. (red) (2017) *Advances in Evidence Based Policing*, Crime Science Series, Abingdon: Routledge.
- Madensen, T. och Knutsson, J. (red) (2011) *Preventing Crowd Violence*, Crime Prevention Studies, vol. 26, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Ratcliffe, J. (2008) *Intelligence-Led Policing*, Collumpton: Willan Publishing.
- Reicher, S. (1996) “The battle of Westminster”: Developing the social identity model of crowd behavior in order to explain the initiation and development of collective conflict, *European Journal of Social Psychology*, 26: 115–34.
- Rikspolisstyrelsen, (2010) Delredovisning Kap 3, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten, Utvärderingsverksamheten, s. 20-28, (Ju 2009/9595/PO), Dnr STA-124-6566/09.
- RiR (2010) *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?*, Riksrevisionen, 2010:23. <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2010/polisens-brottsforebyggande-arbete---har-ambitionerna-uppnatts.html>
- Sarnecki, J. (2019) *Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2019:6.

- Scott, M.S. (2000) *Problem-Oriented Policing. Reflections on the First 20 Years*, Washington, D.C: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, s. 103–04.
- Scott, M.S. (2017) Reconciling problem-oriented policing and evidence-based policing, J. Knutsson och L. Tompson (red) *Advances in evidence based policing*, Crime Science Series, London: Routledge, s. 27–44.
- Sherman, L.W. (1998). *Evidence Based Policing*, Washington, DC: Police Foundation.
- Silverman, E.B. (2015) Numbers and Narratives, E. Cockbain och J. Knutsson (red) *Applied Police Research – challenges and opportunities*, Crime Science Series, Abingdon: Routledge, s. 82–94.
- Sparrow, M.K. (2018) Problem-oriented policing: matching the science to the art, *Crime Science*, 7:14. <https://doi.org/10.1186/s40163-018-0088-2>
- Sparrow, M.K. (2016) *Handcuffed: What Holds Policing Back, and the Keys to Reform*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Sparrow, M.K. (2011) *Governing Science*, Paper of the Harvard Executive Session on Policing and Public Safety 2010, Washington, DC: National Institute of Justice.
- Tilley, N. och Bullock, K. (2009) Evidenced-Based Policing and Crime Reduction, *Policing*, 3(4): 381–87.
- Weisburd, D. och Eck, J.E. (2004). *What Can Police Do to Reduce Crime, Disorder, and Fear?* The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 594: 42–65.
- Weisburd, D. och Neyroud, P. (2011) *Police Science: Toward a New Paradigm*, Paper of the Harvard Executive Session on Policing and Public Safety 2010, Washington, DC: National Institute of Justice.
- Winge, S. och Knutsson, J. (2003) An Evaluation of the CCTV Scheme at Oslo Central Railway Station, *Crime Prevention and Community Safety: An International Journal*, 5(3): 49–59.



# Vad brister i ledningen av polisverksamheten?

*Stefan Holgersson och Johannes Knutsson*

Av de föregående kapitlen framgår en bristande analytisk förmåga hos polisen. Avsaknaden är tydlig i genomförandet av Operation Rimfrost och en förklaring till oförmågan att få genomslag för problemorienterat polisarbete. Detta är tragiskt eftersom ett första steg för polisen att komma tillrätta med gängskjutningarna består i att förbättra sin förmåga att arbeta problemorienterat, något som Brottsförebyggande rådet också påpekat (Brå, 2014).

Både sättet som genomförandet av Rimfrost skedde på och polisens bristande kapacitet att införa problemorienterat polisarbete hänger samman med strukturella problem varav polisens grundläggande organisationsfilosofi är en. I detta kapitel tydliggörs några sådana brister men även hur de ska kunna korrigeras.

I kapitlet behandlar vi följande övergripande frågor:

- Varför motarbetade högsta ledningen polisens utvärderingsfunktion?
- Vilken slags organisationsfilosofi har polisen?
- Hur yttrar den sig?
- Betydelsen av det ledarskap som tillämpas inom polisen.

## Polisledningens agerande mot egna utvärderingsfunktionen

Utvärderingsfunktionen vid Rikspolisstyrelsen tillkom efter regeringskrav. Men ledningens handlande innebar att man ganska snart bröt mot sina utfästelser angivna i svaret till regeringen (Knutsson, 2015). Så småningom, i samband med polisreformen, försvann funktionen. Förklaringen till polisledningens agerande kan sökas i den typ av organisation som polisen tillhör – en organisation med monopol på sina tjänster.

I en ESO-rapport (Hasselberg och Kärnekull, 2001) granskar författarna kårer – statliga organisationer som befinner sig i en monopolsituation i kraft av utbildning och funktion<sup>71</sup>. Monopolställningen medför att dessa organisationer kan främja sina särintressen med negativa följder för effektiviteten. Det blir därför viktigt för kåren att agera så att ineffektiviteten inte blir offentligt uppmärksammat och att kritik kan motverkas.

Rapportförfattarna formulerar ett antal teser, mål och strategier för kårens strävanden gentemot omvärlden. Två av målen är i detta sammanhang särskilt intressanta.

---

<sup>71</sup> Polisen ingår inte i en av de granskade organisationerna.

Det första går ut på att försöka kontrollera, dominera eller påverka aktörer som skall granska och kontrollera kåren och dess verksamhet. En oberoende utvärderingsfunktion med sitt externa råd blir därmed ett hot.

Förhållningssättet kan även förklara varför polisforskningsrapporter med resultat som uppfattas som negativa ofta inte tas emot väl av polisedningen. Detta har medfört ogynnsamma konsekvenser för forskarna; bland annat minskade möjligheten till finansiering och access till data (Holgersson och Wieslander, 2019). Följden kan bli att de som utvärderar polisinsatser och andra aktiviteter inom polisen undertrycker kritik för att hålla sig väl med polisorganisationen. Ett sådant förhållningssätt hämmar givetvis olika former av verksamhetsutveckling.

Det andra målet gäller rekryteringen. Med hjälp av förutsägbara inomverkskarriärer skapas intern lojalitet samtidigt som organisationen får låg breddkompetens inom områden utanför det egna. Särskilt i en auktoritär hierarkisk organisation som polisen kommer kvalificerade individer med annan kompetens att upplevas som hot mot personalens egen status och position. Inom polisbyråkratin finns poliser som har ansvar för vissa specialområden. I jämförelse med "vanliga" poliser har de mer kunskaper, men inte gentemot högutbildade personer med särskild kompetens inom dessa områden. Att mota bort högt kvalificerade personer med annan kompetens bidrar till att bevara de egna privilegierna och möjligheten att främja egna karriärer.

I ett större perspektiv är agerandena kontraproduktiva för organisationens utveckling, effektivitet och möjlighet att anpassa sina aktiviteter till aktuell problematik. Detta eftersom organisationen kommer att sakna viktig information och kompetens för att kunna utveckla sin förmåga.

## Polisorganisationen och ledarskapet

Inom ramen för Rikspolisstyrelsens utvärderingsverksamhet genomförde Ann-Christine Arntén Andersson ett antal studier om polisorganisationen och dess ledarskap (Andersson Arntén, 2013; Andersson Arntén m.fl., 2017, 2018). Tanken var att de skulle ge förutsättningar för ett ändringsarbete med syfte att utveckla polisverksamheten. Nedan sammanfattas de mest centrala resultaten.

### Polisens organisationsfilosofi

En av undersökningarna behandlar frågan om vilken organisationsfilosofi som styr polisen och vilka egenskaperna är som kännetecknar både denna och en lärande organisations filosofi (Andersson Arntén, 2013). Det bör understrykas att rådande filosofi i princip påverkar hela polisverksamheten och inte bara de aktiviteter som står i blickpunkten i denna rapport. Några viktiga karaktäristika i dessa slags filosofier sammanfattas i uppställningen nedan.



Hierarkisk organisation	Lärande organisation
• Styrts av strukturer och processer	• Delaktighet på alla nivåer i beslut och beslutsprocesser
• Fasta regler och direktiv	• Delat ansvar på alla nivåer
• Klara ansvarsförhållande	• Extern och intern information skapar kunskap till förändring
• Rutiner mycket viktiga	• Flexibilitet betonas
• Strategier formar verksamheten	• Kompetens och samspel är avgörande för verksamheten
• Mål och budget formas av ledningen och bryts ned utifrån hierarkiska strukturer	• Extern och intern information från alla nivåer kopplar ihop den dagliga verksamheten med strategin
• Styrning sker genom dokument	• Öppenhet i organisationen och flexibilitet möjliggör förändringar i beteende och innehåll i verksamheten
• Beslut fattas högst upp	• Verksamhetens utveckling betonas
• Information skickas uppifrån, ner i organisationen	• Fortlöpande sökande efter nya sätt att utnyttja resurser och kompetens

Källa: Andersson Arntén, 2013 s. 16 och 17.

En viktig skiljelinje mellan dessa filosofier är delaktighet, vikten av att tillgodogöra sig information för att utveckla verksamheten vare sig den har ett internt eller externt ursprung. Betoningen av kompetens och samspel och flexibilitet är också särskiljande.

Studien visade att den förhärskande organisationsfilosofin inom polisen är den hierarkiska och att inslag av den lärande i stort sett är frånvarande.

Det är tydligt att det problemorienterade arbetssättet knappast går ihop med rådande organisationsfilosofi. Problemorienterat polisarbete kan snarare ses som ett uttryck av en lärande organisation med sina betoningar på delaktighet, att utnyttja kompetens, söka efter information internt och externt och att utveckla verksamheten.

Nedan följer några iakttagelser av den hierarkiska organisationsfilosofins konsekvenser.

Ledningens oförmåga att lyssna till poliserna på fältet

Befattningshavare på höga chefspositioner i polisorganisationen ignorerade under många år fältpersonalens varningar om den pågående utvecklingen i de socioekonomiskt utsatta områdena. Poliser framförde både internt och externt att om polisen inte ändrade sina arbetsmetoder, strategier och hur dessa områden prioriterades skulle utvecklingen vara svår att hantera (se t.ex. Nilsson i DN, 2000; Lindh i Goda grannar, 2008; By i DN, 2013). Stöd för personalens synpunkter fanns även i forskning (se t.ex. Wikström och Torstensson, 1997).

Likaså framhöll polispersonal hur förändringen av polisens arbete mot narkotikabrott skulle kunna leda till att den grova organiserade brottsligheten växte sig starkare och att konflikter

mellan grupperingar eskalerade med grova våldsbrott som följd<sup>72</sup>. Förändringen innebar att man skar ner på funktioner som var specialiserade för att arbeta med narkotika med minskad förmåga som följd. Här visar utvecklingen att personalen fått rätt.

Högsta polisledningen har uppvisat ett liknande mönster inom en mängd verksamhetsgrenar där återkommande framförda förändringsbehov har avfärdats, t.ex. gällande polisens trafiksäkerhetsarbete, (se Holgersson, Grahn och Wictorsson, 2020), polisens ledningscentraler (se Holgersson 2017), polisens arbete för att minska extremism (Holgersson, 2019) och polisens arbete mot hatbrott (Holgersson, 2018).

**I en lärande organisation är det fullständigt självklart att ta till sig sådana synpunkter för att gemensamt sträva efter lösningar.**

Ledningens oförmåga till förnyelse

Trots att behovet av att anamma en ny ledningsfilosofi upprepats åtskilliga gånger har den gamla bestått. Troligen beror det på att flertalet individer med ett sådant förhållningssätt fortfarande har centrala positioner i polisorganisationen. Vid samtal med polisanställda på olika hierarkiska nivåer framhävs ofta att det råder en kamp mellan den gamla ledningsfilosofin och en ny mer modern. Dessa polisanställda hoppas att det på längre sikt kommer ske en förändring när vissa chefer och andra med liknande synsätt gått i pension och att gruppen som förordar den hierarkiska ledningsfilosofin därmed minskar samt får minskat inflytande.

Operation Rimfrost är ett typiskt utfall av den gamla ledningsfilosofin där central styrning och kontroll ses som lösningen. Om det skulle vara ett idrottslag som inte presterar byts lagledningen i normalfallet ut. Denna tanke verkar vara helt främmade när det gäller de personer som haft nyckelbefattningar inom svensk polis under många år och som gång på gång får fortsatt förtroende. Förändringar i den högre chefshierarkin har till stora delar handlat om rockader inom en begränsad krets av personer som dessutom ofta innehaft andra nyckelbefattningar (se t.ex. Polismyndigheten, 2020). Denna omständighet är en grundläggande orsak till att polisen inte lyckas komma tillrätta med strukturella problem likt de som beskrivs i detta kapitel.

Att Polismyndigheten dessutom är utformad som en matrisorganisation innebär att det finns chefer som har ett geografiskt ansvarsområde samtidigt som det finns nationella avdelningar som har ett ansvar för vissa funktioner. Konsekvensen är ett överlappande ansvar (se t.ex. Holgersson, 2017) som missgynnar möjligheten för chefer med ett annat synsätt att få inflytande. Dessa chefer har därmed svårt att lyckas i sina ambitioner att åstadkomma de nödvändiga förändringarna.

---

<sup>72</sup> Framkom i samband med en kartläggning av polisens narkotikaarbete (Holgersson, 2007) som initierades av socialdepartementet (Mobilisering mot narkotika) med anledning av att man fått information om att polisen lämnat missvisande uppgifter om sitt arbete mot narkotikabrottsligheten.

## Ledarskap och ledarstilar

Chefernas ledarskap och deras stil har avgörande betydelse för den underställda personalen; deras prestationer och tillfredsställelsen med arbetssituationen och därmed för verksamheten i stort.

### Ledarskapets kvalitet

I en studie om ledarskap jämförde Andersson Arntén m.fl. (2017) chefer från polisen med ledare från den offentliga och privata sektorn med avseende på några psykologiska grundläggande förhållningssätt. De i sin tur är förknippade med en rad olika egenskaper av betydelse för ledarskapet. Undersökningen skedde med ett väl beforskat och certifierat arbetspsykologiskt testinstrument.

Polischeferna skiljde sig markant från båda jämförelsegrupper genom att redovisa de lägsta nivåerna på inre motivation, stresstålighet och driftighet. Sammanfattningsvis innebär det att polischeferna:

- Har lägre aktivitetsnivå, mindre uthållighet, mindre inslag av kreativ problemlösning och mindre förmåga att vägleda underordnade och är mer kontrollerande och begränsande gentemot underordnade.
- Har mer fokus på sig själva, är mindre optimistiska och har lägre produktivitet.
- Har mindre förmåga att inspirera underordnade och skapa möjligheter, har mindre uthållighet och kapacitet att hantera motgångar.

Det är oklart i vilken mån detta är en konsekvens av polisens organisationsfilosofi, men chefskap med sådana egenskaper är oförenliga med ett ledarskap inom en lärande organisation. För att polisorganisationen skall utvecklas måste man komma tillrätta med denna situation. Det är primärt frågan om vilka som rekryteras och befordras, men utbildning och coaching kan hjälpa till om rätt personal rekryteras.

### Ledarstilar

Ledarstilarna har studerats av Andersson Arntén m.fl. (2018). Studien bygger på en kombination av datakällor – intervjuer, observationer av polischefer och enkätdata. Stilarna fördelar sig på fem olika kategorier med olika särskiljande egenskaper. Se nedanstående uppställning.

Ledarstil	Egenskaper
Positiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anstränger sig för att leda.</li> <li>• Skapar deltagande genom att delegera.</li> <li>• Stimulerar underordnade att växa, utvecklas och lära sig.</li> <li>• Öppen för kritik och feedback.</li> <li>• Ger erkänsla till underordnade.</li> <li>• Uppmuntrar till samarbete mellan anställda.</li> <li>• Har en klar och tydlig vision med mål inför framtiden.</li> <li>• Innovativ, uppmuntrar personal tänka på problem ur nya perspektiv.</li> </ul>
Låt-gå	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avsuttet frånvarande ledarskap.</li> <li>• Passivt och undvikande beteende.</li> <li>• Brist på feedback, intresse och engagemang.</li> <li>• Beslut försenas eller uteblir.</li> </ul>
Uppgiven	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Låg nivå av individuell ansträngning.</li> <li>• Få försök till problemlösning.</li> <li>• Få försök att påverka uppkomna situationer.</li> </ul>
Kombination låt-gå och uppgiven	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Som ovanstående stilar.</li> </ul>
Övrigt negativ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nyckfullt ledarskap inriktat på personliga fördelar.</li> </ul>

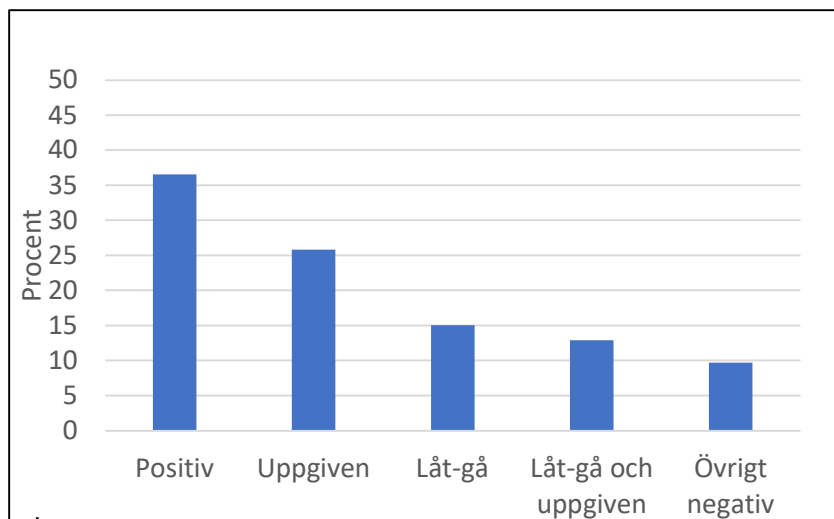
I välfungerade organisationer finns ett övervägande inslag av chefer med ett positivt ledarskap. De stimulerar och stödjer sin personal och är avgörande för att verksamhet skall fungera väl och kunna utvecklas. Sådant ledarskap är en förutsättning för och en funktion av en lärande organisationsfilosofi. I en sådan organisation tillsätts inte chefer med negativa ledarstilar och i den mån de redan finns, får de andra uppgifter.

Fyra av stilarna har negativa följder för personalen och därmed för polisverksamheten. Det är särskilt tydligt för den övrigt negativa. Ledare med denna stil utnyttjar varje möjlighet att avancera i hierarkin och saknar fokus på de anställda och organisationen. Sådana chefer är direkt skadliga och måste skiljas från sina uppgifter. Låt-gå, uppgiven och kombinationen av dessa stilar innebär att underordnade inte får konstruktiv feedback med ökad stress, otillfredsställelse och arbetsmiljörelaterade konflikter.

Bakgrunden till ledarstilarna skiljer sig delvis. Bakom den uppgivna stilen kan ligga negativa erfarenheter, där dessa ledare försökt anstränga sig, men blivit mötta med så negativa konsekvenser att de gett upp. Personliga egenskaper och strukturer som kultur kan vara faktorer som bidrar till ett låt-gå ledarskap. De övrigt negativa har sin bakgrund i personlighetsfaktorer.

Av diagrammet nedan framgår fördelningen av stilarna mellan dessa kategorier. Vi vill påpeka att det rör sig om cirka 100 ledare som undersökts och att det naturligtvis finns variationer mellan olika delar i organisationen<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> Intervjuer genomförda 2018 med flera personer knutna till rekryteringsprocessen vid omorganisationen indikerar att någon påtaglig förändring inte skedde i fördelningen av ledaregenskaper bland de personer som fick chefstjänster (Andersson Arntén, ännu ej publicerat material).



**Diagram 10.** Ledarstilar. Källa: Andersson Arntén m.fl., 2018 s. 3.

En dryg tredjedel är ledare med för personal och organisation främjade ledarstil. Det innebär att ledarstilar med negativa konsekvenser för underordnade och organisationen dominerar och så mycket som var tionde ledare har en direkt destruktiv effekt. Det är således en angelägen uppgift att på olika sätt neutralisera ledare med stilar som har negativa följder för verksamheten – särskilt om de återfinns högt upp i hierarkin. Vid rekrytering och befordring måste man sålla bort ledare med negativa ledningsstilar. För utvecklingen av polisverksamheten är detta en avgörande faktor.

## Referenser

- Andersson Arntén, A-C (2013) *Är Polisen en lärande organisation? En intervjustudie om polisens ledningsstruktur*, Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion, Rapport 2013:6.
- Andersson Arnten A-C.; Jansson, B.; Olsen, K. och Archer, T. (2017) Self-reported Attributes of Police-chiefs Compared to Civil Leadership: Inner drive, Tolerance to stress and Enterprise, *J Forensic Res*, 8:1, DOI: 10.4172/2157-7145.1000367
- Andersson Arnten, A-C.; Jansson, B.; Olsen, K. och Archer, T. (2018) Variations in Police Leadership: Experiential Ambiguity, *J Crim Forensic studies*, 1(4): 180017.
- Brå (2014) *Operationerna Alfred och Selma. Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet i Malmö 2012-2014*. Rapport 2014:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet By, 2013 Z
- Hasselberg, Y. och Kärnekull, E. (2001) *I rikets tjänst – En ESO-rapport om statliga kårer*, Ds 2001:45. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm: Finansdepartementet. <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/62/88/23f14ace.pdf>
- Holgersson, S. (2007) *Kartläggning av svenska polisens narkotikabekämpning*, Rapport 23. Stockholm: Mobilisering mot narkotika, Socialdepartementet.
- Holgersson, S. (2019) *I demokratins yttersta gränsländ - om behovet av dialog och dialogpoliskonceptet*. CARER. Rapport 28:2019. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, S. (2018a) *Polisen utredningsverksamhet - En studie av polisens arbete med demokrati- och hatbrott på nätet*. CARER. Rapport 24:2018. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, S. (2017) *Polisens ledningscentraler*. CARER. Rapport 20:2017. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgersson, S. och Wieslander, M. (2019) Conduction critical research on powerful organisations, *Nordic Journal of Studies in Polcing*, 6:5.
- Knutsson, J. (2015) Politics, promises and problems: The rise and fall of the Swedish police evaluation unit, E. Cockbain och J. Knutsson (red) *Applied Police Research – challenges and opportunities*, Crime Science Series, Abingdon: Routledge, s. 95–105.
- Lindh, J. (2008) "Vad hände i Rinkeby?" Goda grannar nummer 4 september 2008.
- Nilsson, K. (2000) *Brott i Botkyrka: Botkyrkabor bävar för brott*. DN 12 maj 2000. <https://www.dn.se/arkiv/stockholm/brott-i-botkyrka-botkyrkabor-bavar-for-brott/> [Hämtad: 2019-05-03]
- Polismyndigheten (2020) *Förändringar i Polismyndighetens ledning*. Polismyndigheten 13 augusti 2020. <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2020/augusti/forandringar-i-polismyndighetens-ledning/> [Hämtad: 2020-08-27]

Wikström, P-O. och Torstensson, M. (1997) *Lokalt brottsförebyggande arbete. Organisation och inriktning*. Rapport från problemgruppen 1997:2. Forskningsenheten. Solna: Polishögskolan.





# Avslutande kommentar

*Stefan Holgersson och Johannes Knutsson*

Problemet med gängskjutningar har växt fram sedan slutet av 00-talet och Sverige har nu en av de högsta nivåerna i Europa. Många uppfattar att dimensioneringen av polisens resurser är avgörande för möjligheten att komma tillrätta med skjutningarna. Denna rapport sätter i stället fokus på hur resurserna används och vilka strategierna är. Det är angeläget att politiker förstår allvaret i de brister som kommer fram eftersom polisen är en viktig aktör i sammanhanget. Vi vill dock betona att polisen på egen hand inte kan lösa problemet. Bland annat handlar det om att vårt rättssystem har visat en oförmåga att hantera unga återfallsbrottslingar. Det finns även många andra faktorer som i hög grad påverkar förutsättningarna att komma tillrätta med problemet och som ligger utanför rapportens tema.



# Appendix 1

Den första rapporten i projektet hade titeln *"Justieministern: Sätta hårt mot hårt - En studie av polisens användning av våld och förmåga att hantera konflikter"*. I rapporten beskrevs att polisens agerande kan medföra att personer som från början inte har något emot polisen kan få en negativ hållning till polisen. Om de exempelvis blir bemötta och kontrollerade på ett sätt att de upplever polisens agerande som trakasserier kan det leda till att de dras med i en strid mot polisen. I rapporten framgår att polisens sätt att använda våld och förmågan att hantera konflikter motverkar möjligheten att förebygga och komma tillrätta med parallella maktstrukturer kopplad till grov organiserad brottslighet. Det som betonas i den första rapporten är det stora behovet av att öka reflektionsförmågan och även att anamma ett kritiskt förhållningssätt till polisens eget agerande. Att flagga för faran med att polisen oreflekterat arbetar efter premissen *"sätta hårt mot hårt"* riskerar att möta mycket motstånd - både internt och externt. Generellt sett har polisen och även många externa aktörer svårt för, eller undviker att göra reflektioner att polisen kan öka omfattningen på ett problem genom sitt sätt att agera - utan det förhärskande synsättet är att polisen är en kraft vars handlingar leder till något positivt. En problematisering av förhållningssättet och uttrycket *"sätta hårt mot hårt"* ska inte tolkas som att det inte skulle vara viktigt med kännbara straff och uppfattas som kritik mot de som för fram behovet av hårdare straff, tvärtom. Detta berörs i kapitel två och fem i föreliggande rapport.

Den andra rapporten i projektet hade titeln *"I demokratins yttersta gränsland - om behovet av dialog och dialogpoliskonceptet"*. I rapporten presenteras dialogpoliskonceptet som är en arbetsmetod som bland annat kan bidra till att motverka radikaliserings, konflikter i socioekonomiskt utsatta områden och framväxten av parallella maktstrukturer knuten till grov kriminalitet. Den förväntade effekten av ett *"hårt"* agerande utgår från en logik som inte behöver stämma överens med en motparts sätt att resonera och tolka en situation. Det innebär att effekten kan bli en helt annan än polisen och andra externa aktörer tänkt sig. Det kan underlätta rekrytering till kriminella gäng och en negativ inverkan på möjligheten att få viktig information för att kunna lösa och förebygga allvarliga våldsbrott

De som upplever att poliserna själva bryter mot lagen, diskriminerar, använder makt på ett felaktigt sätt, eller på annat sätt uppträder oetiskt kan dessutom påverkas i sin egen vilja att följa lagar och regler. En sådan upplevelse gällande polisen inverkar negativt inte bara på synen på polisen, utan också på andra samhällsinstitutioner.

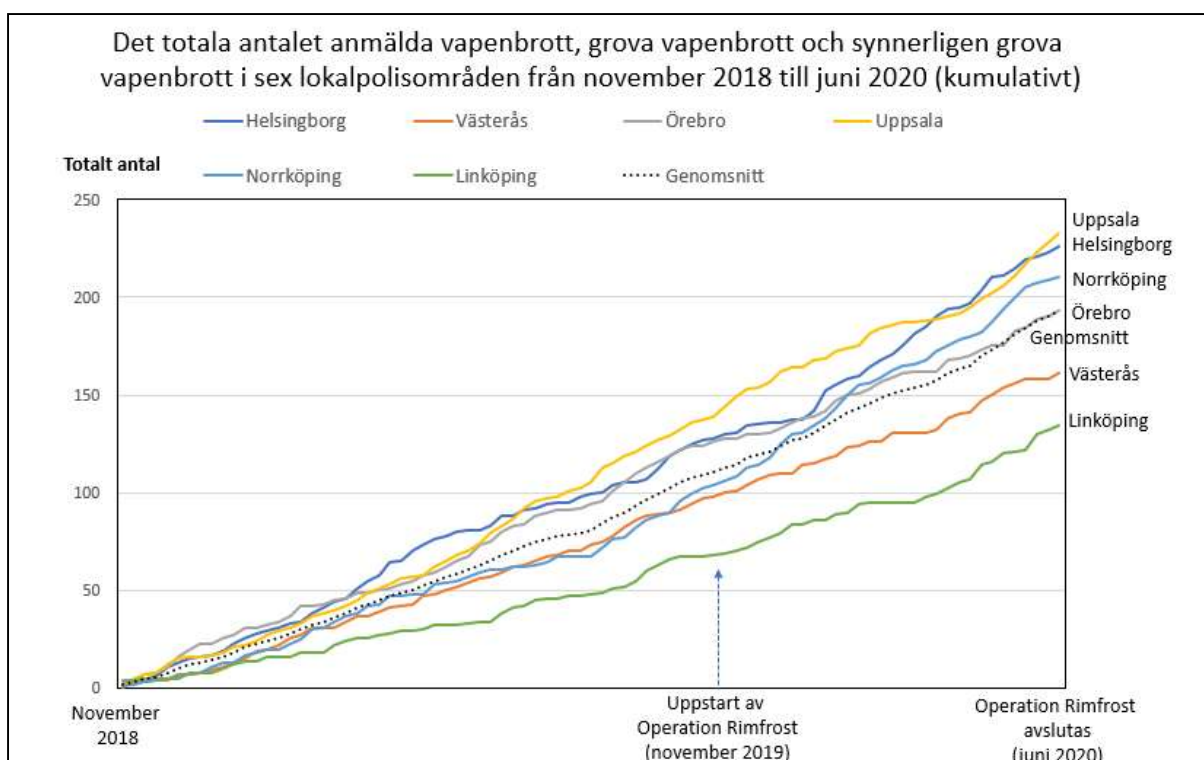
Den tredje rapporten i projektet hade titeln *"Att minska antal dödade och skadade i trafiken: med fokus på polisens trafiksäkerhetsarbete"*. I föregående rapport framkom att det var viktigt att polisen i socio-ekonomiskt utsatta områden arbetar med *"buskörning"* och i denna rapport påtalas att trafik är det vanligaste problemet som anges i medborgarlöften. Rapporten visade att polisen sviker de förväntningar som finns. När medborgare får känslan av att polisen inte är till för dem försvåras möjligheterna att kunna komma tillrätta med parallella maktstrukturer. Att kriminella tycks kunna *"busköra"* utan att polisen arbetar med dessa frågor skickar inte bara olyckliga signaler utan kan även leda till att allmänhet agerar på ett sätt som kan försätta dem i en svår situation.



## Appendix 2

När jämförelser görs mellan produktionsstatistiken i de olika orterna bör noteras att alla orter utom Uppsala har ungefär lika många invånare<sup>74</sup>. Uppsala har ungefär 50 procent fler invånare än de andra orterna.

I diagram I redovisas det totala antalet anmälda vapenbrott, grova vapenbrott och synnerligen grova vapenbrott i sex lokalpolisområden från november 2018 till juni 2020 (kumulativt). Den punktmarkerade linjen är ett genomsnitt.



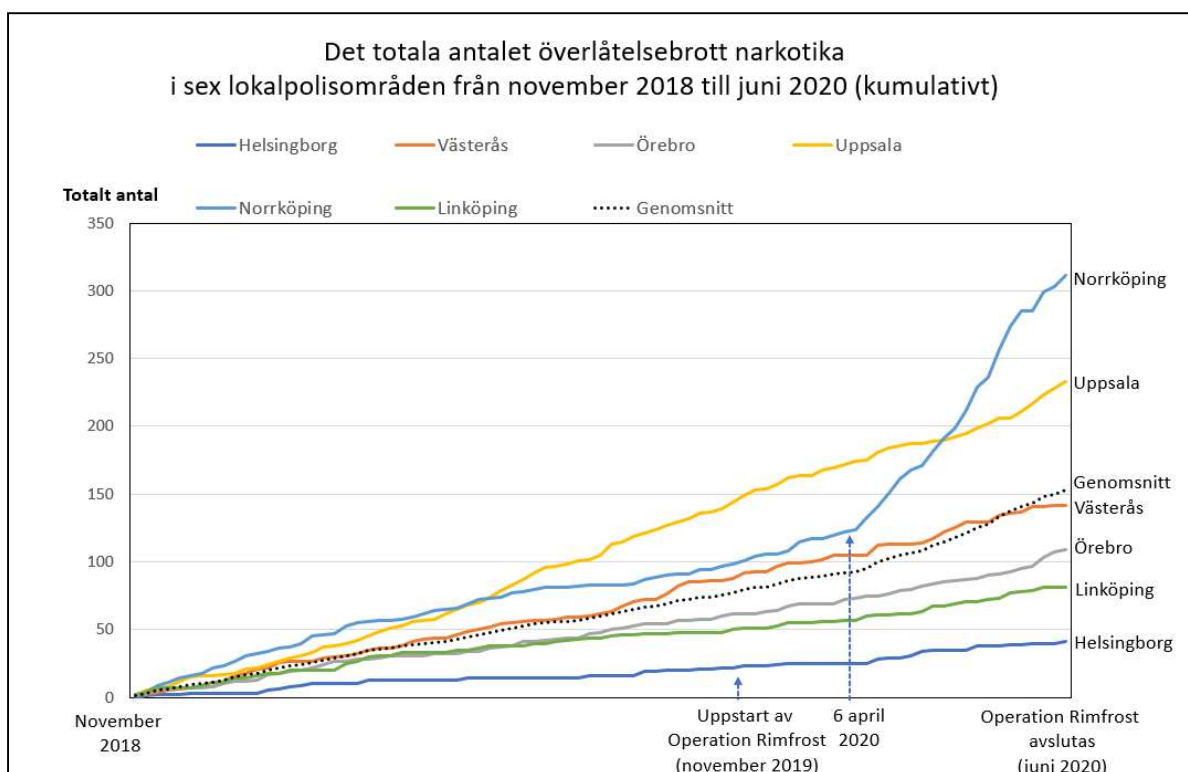
**Diagram I.** Kumulativ fördelning för anmälda vapenbrott i sex lokalpolisområden november 2018 till juni 2020 (veck 24).

Genomsnittsfördelningen över antalet rapporterade vapenbrott under operation Rimfrost följer ett liknande fluktuerande mönster som tidigare. Uppsala har en ökning av frekvensen i slutet av Operation Rimfrost efter att till stora delar haft en lägre frekvens än normalt under Operation Rimfrost. Både i Norrköping och Helsingborg som ligger över genomsnittet vad gäller anmälda vapenbrott ökade frekvensen av antal anmälda vapenbrott innan Operation Rimfrost.

Av diagram II framgår att även antal överlåtelsebrott, narkotika följer ett liknande mönster under operation Rimfrost som tidigare om man bortser från lokalpolisområde Norrköping. I april 2020 ökade dessa brott kraftigt i detta lokalpolisområde. Det har inte något att göra med

<sup>74</sup> Centralorterna i varje lokalpolisområde har cirka 140-160 000 invånare och sedan finns det kransorter som ingår i respektive lokalpolisområde.

Operation Rimfrost utan om ett ökat antal anmälda postförsändelser med narkotika. Postföretag tar kontakt med polisen i de fall de får misstankar om att en postförsändelse innehåller narkotiska preparat. Om misstanken kvarstår efter att polispersonal undersökt försändelsen och de får beslut att ta brev i beslag skrivs en anmälan där mottagaren sätts upp som vittne och ingen misstänkt anges i anmälan. Denna typ av anmälningar läggs nästan undantagslöst ner. Att det var en så stor ökning av postförsändelse med narkotika våren 2020 misstänker personal kan ha berott på Covid-19 och att ett ändrat rörelsemönster förändrade tillgänglighet, där beställning av narkotika på nätet blev ett mer lockande alternativ.



**Diagram II.** Kumulativ fördelning för anmälda överlåtelsebrott i sex lokalpolisområden november 2018 till juni 2020 (vecka 24).

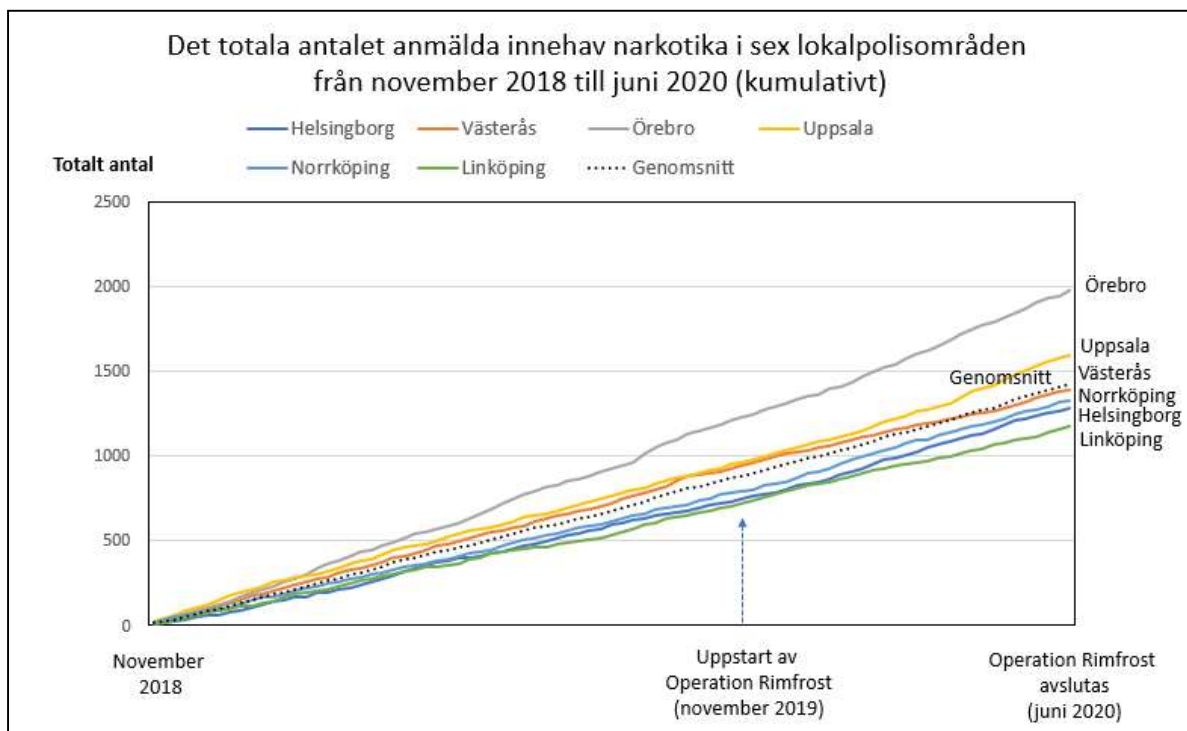
Av ovanstående statistik går det att konstatera att de kriminella gäng som valt att ägna sig åt narkotikahandling har stora möjligheter att göra detta utan att bli särskilt påverkade av polisens arbete. Polisen i Norrköping som enligt ovanstående diagram ligger högst, rapporterade ett överlåtelsebrott ungefär varannan dag. Det ska sättas i relation till att flera hundra personer i Norrköpings kommun använder narkotika dagligen. 2012 beräknades antal missbrukare som injicerar narkotika eller använder andra narkotiska preparat dagligen eller dagligen i perioder till 350 stycken i denna kommun<sup>75</sup>. Sedan dess ha narkotikaanvändningen generellt sett ökat<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> Norrköpings kommun (2012)

<sup>76</sup> CAN (2019)

I Helsingborgs kommun som ligger lägst gick det igenomsnitt 14 dagar mellan varje rapporterat överlåtelsebrott under motsvarande period<sup>77</sup>.

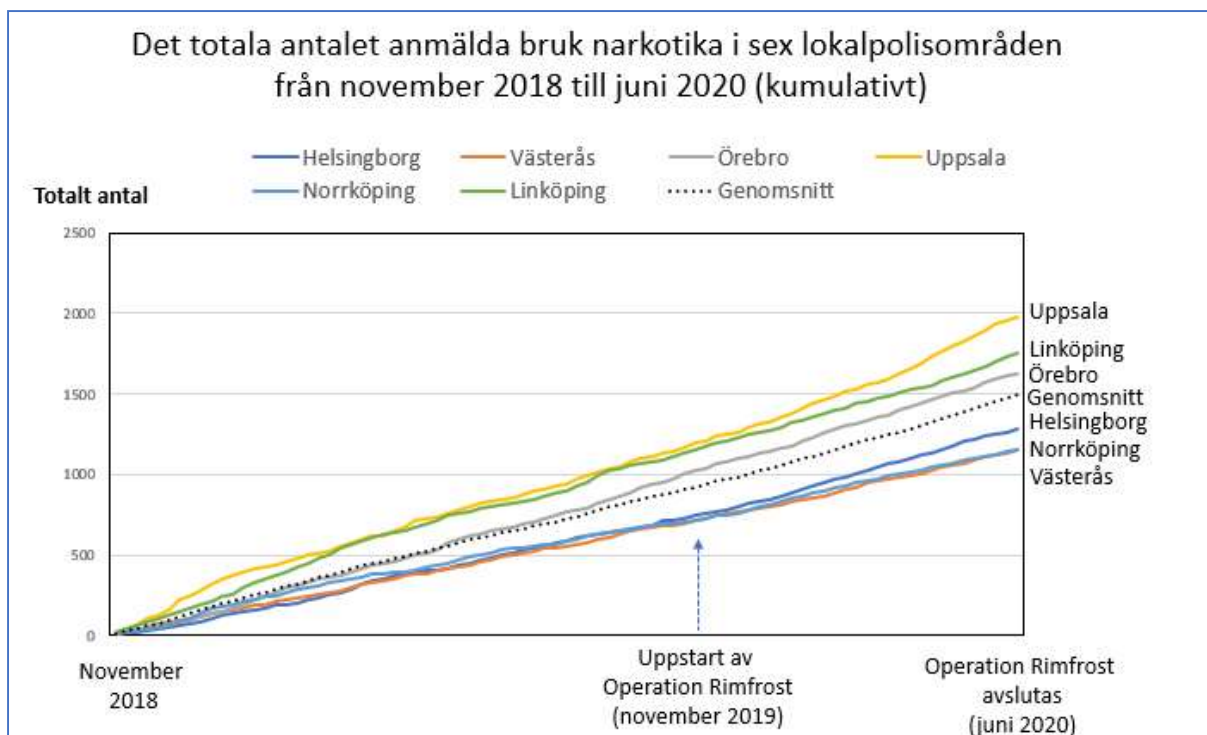
I diagram III redovisas antalet anmälda innehav av narkotika. Det framgår att även antal anmälda innehav av narkotika följer ett liknande mönster under Operation Rimfrost som tidigare. Att notera är att Örebro ligger klart över de andra lokalpolisområdena.



**Diagram III.** Kumulativ fördelning för anmälda innehav av narkotika i sex lokalpolisområden november 2018 till juni 2020 (vecka 24).

I diagram IV redovisas antalet anmälda bruk av narkotika. Även här följer kurvan ett liknande mönster under Operation Rimfrost som tidigare. Att notera är att Linköping, som i de andra diagrammen legat bland de lokalpolisområden som hade lägst anmälningar, när det gäller eget bruk placerar sig på andra plats.

<sup>77</sup> Förutom att det vid kontakt med personal i Helsingborg framkom att man sedan något år tillbaka i liten grad har ägnat sig åt spaning för att uppdaga försäljning av narkotika så undviker man att brottsrubricera innehav som överlåtelsebrott i de fall det skulle vara möjligt (t.ex. om det vid en husrannsakan påträffas narkotika, en våg och redlinepåsar). Detta på grund av att ärendet då blir åklagarlett och att man har erfarenheter av att de åtgärder som kan komma att krävas (t.ex. teleförmöning etc.) inte står i rimlig proportion till det ökade straffvärde brottet överlåtelse får i förhållande till ett innehav.



**Diagram IV.** Kumulativ fördelning för anmälda bruk av narkotika i sex lokalpolisområden november 2018 till juni 2020 (vecka 24).