

Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion
Rapport 2014:1

Polisens trafiksäkerhetsarbete



Stefan Holgersson



Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion
Rapport 2014:1

Polisens trafiksäkerhetsarbete

Stefan Holgersson

Denna rapport har upprättats vid Rikspolisstyrelsens funktion för utvärderingsverksamhet. Rikspolisstyrelsen har inte tagit ställning till innehållet. De åsikter som framförs är författarens egna.

Rapporten har framtagits med ekonomiskt bidrag från Trafikverkets skyltfond, Svenska Carnegie institutet, Linköpings universitet, Örebro universitet (Hans Hasselblad) och Rikspolisstyrelsen. Ståndpunkter och slutsatser i rapporten reflekterar författaren och överensstämmer inte med nödvändighet med Trafikverkets och andra bidragsgivares ståndpunkter och slutsatser inom rapportens ämnesområde.

Företal

Polisen har en viktig roll när det gäller att bidra till att minska antal dödade och skadade i trafiken. I tillsynsrapporterna 2009:7 och 2013:1 påtalas ett flertal angelägna förändringsbehov vad gäller polismyndigheternas sätt att bedriva sitt trafiksäkerhetsarbete. Denna rapport bekräftar vad som framförs i dessa inspektionsrapporter och kan skapa en djupare förståelse för den problematik som tidigare identifierats. Rapporten tydliggör att det finns en stor utvecklingspotential vad gäller styrning och uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet och i rapporten presenteras ett förslag till ett nytt sätt att styra upp och följa upp trafiksäkerhetsarbetet, vars grundtakar också är överförbara till andra verksamhetsfält.

Rapporten är gjord av polisintendent Stefan Holgersson, verksledningskansliet. Rapporten är granskad av fil. dr. Rolf Granér, Linnéuniversitetet. Förändringar har gjorts enligt de kommentarer som givits. Författaren vill tacka professor Johannes Knutsson, Politihögskolan i Oslo som lämnat konstruktiva synpunkter under arbetets gång samt även prof. Hans Hasselbladh, Örebro universitet samt prof. Lars Taxén, Linköpings universitet.

Karl Wallin
Kanslichef
Verksledningskansliet
Rikspolisstyrelsen

Innehållsförteckning

Förord	5
Sammanfattning	7
Målgrupp, syfte och avgränsningar	8
Introduktion	9
Del 1	13
Inledning	13
Vad visar forskning?	14
Målgraf som används för att värdera polisens trafiksäkerhetsarbete	17
Del 2	19
Inledning	19
Bedömning av polisens styrning av trafiksäkerhetsarbetet	20
<i>Rikspolisstyrelsen, 2013</i>	21
<i>Polismyndigheternas verksamhetsplaner, 2013</i>	22
Bedömning av polisens uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet	26
<i>Rikspolisstyrelsens fortlöpande uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet</i>	26
<i>Polismyndigheternas uppföljning vid årets slut på länsnivå, 2012</i>	28
Hur styrning och uppföljning kommuniceras på lägsta operativa nivå	31
<i>Inledande beskrivning</i>	31
<i>Kommunikation i början av året</i>	33
<i>Kommunikation under året</i>	34
<i>Insatser för att nå upp till en viss kvantitativ nivå</i>	37
<i>Bristfälligt fokus på olycksstatistik</i>	38
<i>Kritik mot de kvantitativa målen från operativ personal och sättet att bemöta kritiken</i>	39
<i>Hur omfattande är styrning och uppföljning som kan uppfattas som en "pinnjakt"?</i>	40

Del 3	45
Inledning	45
Polisens arbete mot rattfylleri	46
Polisens arbete mot hastighetsöverträdelser	52
Polisens arbete mot oskyddade trafikanter	68
Polisens arbete mot andra former av riskbeteende	75
Polisens arbete för att öka användning av skyddsanordningar	79
Polisens strävan att förbättra trafikmiljön och öka antal lämpliga kontrollplatser	80
Antal skadade och döda i trafiken	80
Del 4	83
Ett system som haltar	83
Är det viktigare att kunna skriva många parkerings- anmärkningar än att minska antal döda och skadade i trafiken?	85
Nuvarande kvantitativa mått är inte ointressanta	87
Drivkraften att förändra	89
En bestämd uppfattning om vad som är rätt väg – trots att det är fel väg	90
Argument som bygger på att trafikanter är rationella – men ändå inte	90
Att påverka attityder	91
Nästa steg	93

Förord

Jag hoppas att den här rapporten kommer att hjälpa till att utveckla polisens trafiksäkerhetsarbete och därigenom medverka till att minska antal dödade och skadade i trafiken. Förhoppningen är också att den skall lämna ett bidrag till andra verksamhetsgrenar inom polisen genom att den exemplifierar att det är möjligt att styra och följa upp polisverksamhet på annat sätt än genom att formulera enkla produktionsmål.

Rapporten har ett lite annorlunda upplägg än en traditionellt utformad forskningsrapport. I valet mellan lättillgänglighet och ingående beskrivningar har det först nämnda prioriterats. För att samtidigt bl.a. tillgodose olika vetenskapliga krav sker hänvisningar till rapportens bilagor som redovisas i ett separat dokument.

Rapporten syftar inte till att analysera huruvida polisens prioritering av trafiksäkerhetsarbetet är korrekt i förhållande till satsningar på andra verksamhetsgrenar. Polisen har en mängd åtaganden. Arbetet för att minska antal skadade och döda i trafiken måste vägas mot exempelvis vikten av att utreda bostadsinbrott. Polisen är dock den samhällsinstitution som har i uppdrag att påverka regelefterlevnaden i trafiken och denna rapport handlar om hur polisen lyckas leva upp till dessa åtaganden.

Jag vill framförallt tacka Anita Rocklind (RPS) och Per-Olov Granberg (Trafikverket) för hjälpen att ta ut olika datamaterial. Jag vill också tacka Jan-Olov Olsson (Räddningstjänsten), Magnus Östlund (Räddningstjänsten), Bengt Svensson (RPS) samt trafikpolischefer och andra anställda inom polisen runt om i landet som bidragit med viktiga synpunkter och olika former av material. Högsta polisledningen på Rikspolisstyrelsen har aktivt medverkat till att underlätta arbetet för att ta fram denna rapport.

Sammanfattning

På det sätt som svensk polis bedriver sitt trafiksäkerhetsarbete är förutsättningar små för att i tillräcklig hög grad kunna bidra till att minska antal skadade och dödade i trafiken. Trafiksäkerhetsarbetet har en låg prioritet där en minskning av antal trafikpoliser har gjort att huvuddelen av trafiksäkerhetsarbetet numera utförs av andra befattningshavare, vilka utnyttjar luckor mellan andra inkommande arbetsuppgifter. Trafiksäkerhetsarbetet har blivit något som utförs när annan verksamhet så medger.

Mycket av trafiksäkerhetsarbetet går att beteckna som så kallad ”pinjakt”. Uppföljningssystemet tar inte hänsyn till när, var och varför kontroller utförs. Att kontrollerna ur en trafiksäkerhetsaspekt utförs på fel platser, på fel tider och i fel syfte blir därmed ointressant. Med nuvarande uppföljningssystem har polismyndigheterna goda möjligheter att utåt göra sken av att deras arbetsinsatser inom trafiksäkerhetsområdet är tillräckliga eftersom kvaliteten i arbetet inte synliggörs. Rikspolisstyrelsens inspektionsgrupp konstaterade att det är anmärkningsvärt att den bild som myndigheterna gav av sitt trafiksäkerhetsarbete inte stämde med erfarenheterna från inspektionsgruppens besök.

Det är viktigt att en analys av olycksstatistik ligger till grund för trafiksäkerhetsarbetet, men både Rikspolisstyrelsens inspektionsgrupp och denna studie pekar på att så inte är fallet. Rikspolisstyrelsens inspektionsgrupp konstaterar att polismyndigheterna till största delen struntat i tidigare framförd kritik. I denna rapport presenteras en bedömningsmall som kan användas vid planering och uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet. Några myndigheter har visat ett intresse att inför arbetet med nästa års verksamhetsplaner ta hjälp av denna mall. Andra myndigheter verkar hålla fast vid tidigare sätt att arbeta, vilket ur flera aspekter är mycket olyckligt.

Rapporten pekar också på att sättet att avrapportera trafikärenden måste bli mycket enklare. Det största ansvaret för att få till stånd en sådan förändring ligger utanför polisen. Likaså finns ett behov av att samhället förändrar hanteringen av de individer som upprepade gånger gör sig skyldiga till grova trafikbrott. Det är inte rimligt att de kontinuerligt kan utsätta andra människor för fara utan att samhället reagerar på ett sätt som får någon effekt.

Rapporten initierades genom ett ekonomiskt bidrag från Trafikverkets skyltfond.

Målgrupp

Den primära målgruppen för denna rapport är befattningshavare inom polispraktiken. Rapporten kan även vara intressant för personer som arbetar med eller har ett intresse av trafiksäkerhetsfrågor samt för personer som har ett intresse av polisverksamhet. Med tanke på medias intresse av tidigare forskning har rapportens utformning även anpassats till denna målgrupp.

Syfte

Det huvudsakliga syftet med rapporten är att den skall bidra till att förbättra polisens trafiksäkerhetsarbete genom att definiera olika typer av förändringsbehov och presentera konkreta åtgärdsförslag vad gäller sättet att styra och följa upp verksamheten. Den bedömningsmall som presenteras i rapporten är tänkt att kunna användas som ett stöd vid framtagning av verksamhetsplaner och årsrapporter vad gäller trafiksäkerhetsarbetet.

Avgränsningar, metodavsnitt etc.

Rapportens fokus har varit på trafikövervakning som poliserna genomför genom att själva vara ute i trafikmiljön och innefattar i stor utsträckning en analys av ordningsföreläggande gällande hastighet (dvs. böter utfärdade i anslutning till brotten) och LAU-prov (prov för att upptäcka alkohol i utandningsluften hos förare). Rapporten berör inte de kontroller av kör- och vilotider som har bestämts av EU.

Avgränsningar och tillvägagångssätt för att ta reda på olika frågeställningar presenteras löpande i texten. Det sker omfattande hänvisning till rapportens bilagor som redovisas i ett separat dokument, vilket också inkluderar rapportens referenslista.

Introduktion

År 2007/2008 genomförde jag en studie som var finansierad av Skyltfonden (Vägverket, EK50-A 2007:5272) tillsammans med Cecilia Woxblom och Lars Dolmén. Rapporten hade namnet: ”*Polisens sätt att genomföra och redovisa LAU-tester – En explorativ studie av polisens trafiksäkerhetsarbete*”. Studien skapade en debatt om hur polisen bedrev och redovisade sina LAU-tester. Den indikerade att en fokusering på lätt kvantifierbara mål (benämns också som pinnjakt) hade en negativ inverkan på trafiksäkerhetsarbetet. Att mäta målfyllnaden i antal genomförda utandningsprov sade ingenting om när och var kontrollerna genomfördes. I både svensk och internationell trafikforskning poängteras att trafikövervakning bör baseras på olycksstatistik, planeras och ha en tydlig målsättning (se t.ex. Larsson & Gustafsson, 2005; Homel, 1986; 1988; Zaal, 1994). När och var olika åtgärder genomförs är därför intressant.

Studien genererade emellertid ingen omedelbar förändring i polisens sätt att styra och följa upp trafiksäkerhetsarbetet, men kritiken mot polisens lätt kvantifierbara produktionsmål återkom upprepade gånger i media. Några år efter att studien presenterats tog Rikspolisstyrelsen bort det nationella målet om antal genomförda utandningsprov. Fick denna förändring någon effekt i praktiken? Medförde det några negativa konsekvenser? Utförs LAU-proven numera på ett sätt som bättre stämmer överrens med trafikforskningens rekommendationer? Det är också intressant att studera andra aktiviteter inom trafiksäkerhetsområdet. Vad visar en analys av polisens arbete vad gäller ordningsföreläggande? Arbetar polisen på ett sätt som trafikforskning visat sig vara effektiv?

Efter en ansökan att studera ovanstående frågor erhöles forskningsmedel från Skyltfonden (Trafikverket, TRV 2012/68211). Tanken var att för år 2012 undersöka när LAU-tester genomfördes (uppgifter från systemet Start II) och bl.a. jämföra det med när de inrapporterade rattfylleriolyckorna inträffade (uppgifter från Strada). På samma sätt var tanken att samla in data när och för vad ordningsföreläggande utfärdades år 2012 och jämföra dessa uppgifter med olycksstatistik. Målsättningen var också att genomföra en fördjupad studie i minst ett polisområde/distrikt och där genomföra intervjuer med chefer och operativ personal samt studera olika dokument.

I början av 2013 visade det sig att polismästardistriktet i Stockholms city var intresserad av att utveckla sitt arbete och börja tillämpa metoder som forskning visat kunna fungera. Jag bidrog till olika uppslag på andra sätt att formulera mål inom trafikområdet. Högsta ledningen på Rikspolisstyrelsen var intresserade av detta arbete. Medel avsattes, vilket möjliggjorde en mer omfattande analys av de frågor som var tänkt att behandlas inom ramen för studien som Trafikverket

finansierade. Dessutom har jag haft möjlighet att inom ramen för mitt arbete på Linköpings Universitet lägga ned tid på studien. Den här rapporten är resultatet av detta arbete. Rapporten är uppdelad i fyra delar.

I den första delen lyfts trafikforskning fram. Flera högre chefer har avfärdat forskning som påtalat att det har betydelse var och när polisen utför utandningsproven. På liknande sätt har slutsatser om en oproportionerligt stor övervakning på motorvägar jämfört med 70/90-vägar avvisats av vissa chefer med argument att när polisen övervakar motorvägar så kör trafikanter även saktare på andra vägar. Har de rätt? Finns det forskning som stödjer deras argument? Ett exempel på en annan fråga som behandlas i denna del är vilket forskningsstöd polisen har för sin formulerade inriktning att en viss procent av de beivrade hastighetsöverträdelserna skall hamna inom intervallet 6-9 kilometer i timmen. Är det viktigt att rapportera inom detta intervall? I slutet av kapitlet presenteras en bedömningsmall som bygger på vad forskning visat sig fungera.

I den andra delen av rapporten exemplifieras styrning och uppföljning vad gäller polisens trafikövervakningsarbete. Handlar det om så kallad pinnjakt? Vad framgår av polismyndigheternas verksamhetsplaner? Hur kommuniceras målsättningar ut till poliser på fältet? Hur ser uppföljningen av trafikmålen ut? Svaret på dessa frågor åskådliggörs med hjälp av bl.a. bilder, intervjuer och utdrag från e-mail. I början av kapitlet sker en värdering av Rikspolisstyrelsens och polismyndigheternas sätt att planera trafiksäkerhetsarbetet för verksamhetsåret 2013. Den bedömningsmall som togs fram i kapitel 1 används vid denna värdering. På liknande sätt värderas Rikspolisstyrelsens och polismyndigheternas sätt att följa upp trafiksäkerhetsarbetet beträffande år 2012 och början av år 2013.

I den tredje delen av rapporten redovisas hur polisen genomförde sitt trafiksäkerhetsarbete under år 2012. Ett förhållande som tas upp är hur utandningsproven fördelade sig över året, på veckans dagar och på tider på dygnet. Utförs de flesta kontrollerna fortfarande när antal rapporterade rattfylleriolyckorna är som minst? I kapitlet analyseras också bl.a. polisens sätt att bedriva hastighetsövervakning. På vilka vägtyper utfärdas flest ordningsförelägganden vad gäller hastighetsöverträdelser? Verkar trafikövervakningsarbetet vara genomtänkt och baseras på olycksstatistik? Går det att se skillnader mellan olika län? Dessa är några av de frågor som kommer att behandlas i kapitlet.

Trafiksäkerhetsarbetet är viktigt. De senaste åren har cirka 300 personer dött och omkring 3000 blivit svårt skadade i trafikolyckor i Sverige varje år¹. Antalet motsvarar passagerarna i 28 flygplan (Airbus 318). Länsoperativa avdelningen i Polismyndigheten i Skåne tydliggör problematiken med att 300 personer dött i trafiken föregående år:

1 www.transportstyrelsen.se (2013-05-15).

”Dessa människor var mammor, pappor, barn, barnbarn, mor- och farföräldrar, syskon, arbetskamrater och vänner. Vanliga människor, som du och jag. Lägg därtill över 3 000 människor som skadades allvarligt till följd av trafikolyckor samma år. Många av dessa olyckor förändrade, inte bara de inblandades, utan även närstående människors liv för alltid.” (Polismyndigheten i Skåne, 2013, Sidan 14)

I den avslutande delen av rapporten förs en diskussion och reflektion kring det som framkommit i denna studie.

Del 1

Polisens arbete i ljuset av forskning

Inledning

I samband med att DN:s ledarskribent Hanne Kjöllér i SVT Debatt den 11:e april 2013 ifrågasatte pinnjakten inom polisen och påtalade att LAU-kontrollerna (utandningsprov) utförs vid fel tid på dygnet svarade dåvarande Rikskriminalchefen att han gärna diskuterade just LAU-prover. Han framförde olika argument som byggde på en hänvisning till forskning, bl.a. att forskning har visat att det är antalet LAU-prov som har betydelse - inte var eller när de utförs. Samtidigt framförde han att det är viktigt att utföra LAU-prov där många ser dem, vilket blir motsägelsefullt, eftersom uppföljningen då borde handla om när, hur länge och var LAU-kontrollerna genomförts och inte om hur många enskilda utandningsprov som genomförts.

Ett annat exempel på en chefs yttrande² om LAU-proven och dess koppling till forskning är hämtat från ett föredrag hållet den 8 maj 2013. En chef avfärdade forskning som pekar på problemet med en kvantitativ fokusering på antalet utandningsprov och påstod att det finns mycket annan forskning som pekar på att det inte spelar någon roll när LAU-proven genomförs. Liknande yttranden från chefer har förekommit i olika sammanhang ända sedan rapporten om polisens sätt att genomföra och redovisa LAU-tester presenterades år 2008 och denna typ av ståndpunkter existerar fortfarande i vissa myndigheters verksamhetsplaner³. En hänvisning till forskning har även skett när annat trafiksäkerhetsarbete än LAU-prov har kritiserats⁴. Det förekommer också att polischefer för fram uppfattningar om effekten av olika arbetsmetoder utan att hänvisa till forskning. Inom trafiksäkerhetsområdet har vissa chefer t.ex. försvarat en oproportionerlig stor hastighetsövervakning på motorvägar med att effekten av övervakningen har medfört ett lågt olyckstal och att övervakningen påverkar trafikanternas beteende även på det övriga vägnätet i länet⁵. I den forskningsgenomgång som presenteras i denna rapport kommer det framgå att de exemplifierade yttrandena ovan har en liten överensstämmelse med centrala slutsatser inom trafiksäkerhetsforskningen.

2 Intervju med en föredragshållare på ett möte.

3 Se t.ex. Östergötlands-, Gotlands-, Hallands- och Norrbottens verksamhetsplan för år 2013. Se också Polisens planeringsföresättningar för perioden 2012-2014 (avsnitt 7.5.1 Trafik) som har tagits fram och beslutats av Rikspolisstyrelsen.

4 Se t.ex. Norrköpings Tidningar, debatt 2013-01-14 ”De kvantitativa målen är ett medel?”.

5 Intervju med en befättningshavare på RPS som gav exempel på argument från trafikchefer (2013-05-21).

Polisen är en viktig part inom trafiksäkerhetsområdet. Det är därför lätt att chefer som representerar denna verksamhet tillmäts rollen som experter i trafiksäkerhetsfrågor. Deras yttranden kan därför få en stor tyngd både inom och utanför polisorganisationen. De kan därigenom relativt enkelt avfärda påtalade förändringsbehov. Genom ospecificerade åberopande av ”att forskning visat att” kan deras argument bli ännu starkare och vara svåra att ifrågasätta. Det finns ett stort behov av att polisen bedriver sitt trafiksäkerhetsarbete på ett sätt som har tydligt stöd i forskning. Det är därför mycket olyckligt när polischefer uttrycker sig på ett sätt som inte stämmer överrens med återkommande slutsatser inom trafiksäkerhetsforskningen.

I detta kapitel sker en kortfattad sammanfattning av vad som tas upp i bilaga 2. För att få mer utförliga beskrivningar och referenser till den forskning som resonemangen bygger på hänvisas till denna bilaga.

Vad visar forskning?

Till att börja med finns anledning att påtala att det finns starkt forskningsstöd för att polisen har möjligheter att påverka trafikanters beteende, även om det inte gäller alla individer och i alla situationer. Den upplevda upptäcktsrisken har härvid en stor betydelse. Det är viktigt att polisen genomför kontroller på olika platser i vägnätet utifrån var polisen bäst behövs för att reducera trafikolyckor och för att påverka riskbeteenden. Forskare har påtalat vikten av selektiv övervakning eftersom polisens resurser för övervakning är så starkt begränsade. Denna typ av övervakning innebär att polisen utgår från tidpunkt och plats där olycksrisken är som störst när de planerar och genomför sitt övervakningsarbete. Det selektiva polisarbetet påverkar trafikbeteende på två sätt. För det första innebär det att polisen är närvarande på platser och tidpunkter då olycksrisken är som störst. Det kan påverka trafikanterna just då och där, vilket kan förhindra olyckor. För det andra kan en slumpvis exponering av polispatruller på vissa platser under en lång period skapa en förväntning hos trafikanter att polisen kanske är där, dvs. en minneseffekt. Argumentet som framförts av vissa trafikchefer att det är bra om polisen övervakar motorvägar eftersom detta gör att trafikanter kör sakta på andra vägar är inte välunderbyggda. Det bör visserligen ske övervakning på motorvägar men den bör begränsas till förmån för övervakning på andra vägar där de flesta allvarliga olyckor sker. Forskare har framfört att polisen kan maximera användningen av sina resurser genom att inrikta sig mot många typer av brott samtidigt och genom detta säkerhetsställa att arbetet inte bara omfattar efterlevnaden av vissa trafikregler. Forskning pekar på att polisen i huvudsak bör bedriva stationär väl synlig övervakning, men det kan finnas fördelar att kombinera denna arbetsmetod med dold och i vissa fall mobil övervakning om det sker på ett genomtänkt sätt. Olika former av informationsspridning har generellt sett visat sig ha en god möjlighet att påverka trafikbeteenden. Den största effekten uppnås om informationsspridning kombineras med övervakningsinsatser. I många fall har lokal publicitet visat sig vara det som får störst effekt.

En viktig faktor för att minska antalet olyckor är att öka regelefterlevnaden vad gäller hastighet. En högre hastighet gör att tiden som en förare har på sig att reagera minskar, en högre hastighet medför att en förare får ett smalare synfält och resulterar i en ökad bromssträcka. Hastigheten har dessutom ett direkt samband med hur allvarliga skadorna blir vid en kollision. Den upplevda upptäcktsrisken är en avgörande faktor för att påverka hastigheten. Tidpunkter för övervakningen bör grundas i olycksdata och hastighetsmätningar. Det är nödvändigt att markant öka den faktiska upptäcktsrisken för att uppnå en effekt och att polisen undviker mönster och regelbundenhet när övervakningstider och platser väljs. Måtten antal utfärdade ordningsföreläggande och antal utfärdade hastighetsöverträdelser som används inom polisen i dag för att avgöra utfallet av arbetet åskådliggör inte faktorer som forskning visat sig vara avgörande för att påverka trafiksäkerheten. Det bör också poängteras att det är viktigt att inte rapportera så få hastighetsöverträdelser under 10 km/h att allmänheten får uppfattningen att den reella hastighetsgränsen är 10 km/h högre än den fastställda hastighetsgränsen.

Forskning har vidare visat att ett sätt att öka den upplevda upptäcktsrisken är att koncentrera resurserna för hastighetsövervakning till en geografisk begränsad del av vägnätet som omfattar en mycket stor andel av den trafik som skall övervakas. Forskare poängterar att vid ett sådant val av vägar bör olycksbelastning och mätningar av hastighetsnivåer ha stort inflytande. Insatser har dock en begränsad varaktighet. Även om det finns forskare som visat att effekten kan bestå upp mot två år så handlar det snarare om några veckor till ett par månader. Två effekter kan särskiljas i samband med att polisen gör en insats, dels den initiala avskräckningen som leder till en effekt under aktionen, dels den kvardröjande avskräckningen som hänger samman med en upplevd förhöjd risk efter det att aktionen upphört. Forskare har pekat på vikten av att det förekommer viss kontrollverksamhet även efter intensivövervakningen för att förlänga effekten av en insats. Forskare har också påtalat att det finns möjligheter att hela tiden växla mellan olika typer av korta insatser och därigenom utnyttja den kvardröjande effekt som blir följden av en insats genom att trafikanter överskattar risken för att vara på den säkra sidan. Andelen fjärrtrafik på en väg har betydelse för effekten av en insats genom att en ökad insats från polisens sida på ett begränsat vägavsnitt under en period har lättare att bli tydligt för lokal trafik som rör sig där kontinuerligt jämfört med trafikanter som bara passerar vid enstaka tillfällen. Automatiska trafikkameror (ATK) har visat sig vara effektiva vad gäller att kunna påverka hastigheten och i studier betonas vikten av att använda rörlig ATK i kombination med annan övervakningsverksamhet.

En annan faktor som påtalas av forskare är att det är viktigt att minska antalet personer som kör påverkade av alkohol och andra droger. Det är av vital betydelse att denna övervakning är oförutsägbar i tid och rum, att en stor del av kontrollerna utförs nattetid då huvuddelen av rattfylleriolyckorna sker och att kontrollerna är spridda för att täcka stora delar av vägnätet. Avsikten med utandningsproven är att de i så hög grad som möjligt skall vara slumpmässiga och kunna drabba bilförarna var och när som helst. Det primära målet med kontrollerna är inte är att polisen ska

omhändertata rattfyllerister utan att aktiviteten skall påverka den upplevda upptäckningsrisken, varvid en hög synlighet bör eftersträvas. Det är dessutom viktigt att fokusera arbetet till högriskplatser på högrisktider, men även att rikta in arbetet mot särskilda riskgrupper och individer. En styrning och uppföljning som innebär en fokusering på antal genomförda LAU-prov är olämplig och leder lätt till snedstyrningseffekter. Det finns dock en fara att ta bort denna typ av mål utan att ersätta dem med andra mål genom att trafiksäkerhetsarbetet därigenom riskerar att prioriteras ned.

Forskning pekar vidare på att användning av bilbälte markant kan reducera risken att skadas och dö vid en bilolycka. En avgörande faktor för att öka användning av bilbälte är att det upplevs finnas en risk att bli rapporterad för detta brott. Ett effektivt sätt för att öka den upplevda riskens är om polisens aktiviteter är intensiva, har en hög synlighetsnivå och får mycket publicitet. Forskare har framför att så kallade "blitz" har visat sig vara extremt effektiva. Dessa typer av insatser genomförs under en till fyra veckor flera gånger per år. Denna typ av insatser minimerar resursåtgången samtidigt som trafikanter med jämna mellanrum blir påmind om vikten av att använda bilbälte och om risken att bli rapporterad.

Forskning har visat att det är viktigt att polisen agerar mot andra typer av riskbeteenden såsom rödljuskörning. Även vid denna typ av övervakning har forskare pekat på vikten av en strategisk fokusering till högriskplatser på tider med en hög trafikintensitet. Som vid alla annan trafikövervakning är det viktigt med publicitet för att uppnå en effekt.

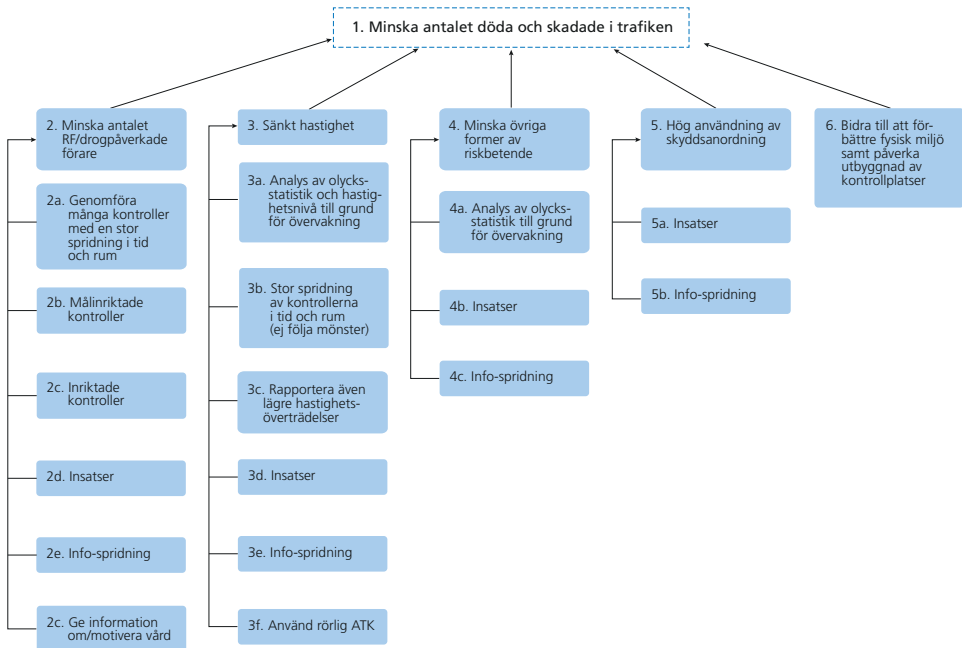
Forskning har också funnit att den fysiska trafikmiljön är viktig för trafiksäkerheten. Polisen kan uppmärksamma farliga faktorer och informera väghållare om detta. Det kan bidra till att öka trafiksäkerheten. För att underlätta övervakningsarbetet vad gäller stationära kontrollplatser finns ett behov av att påverka väghållare om att anlägga kontrollplatser på strategiska platser ur ett trafiksäkerhetsperspektiv.

Målgraf som används för att värdera polisens trafiksäkerhetsarbete

För att underlätta analysen i rapporten har en målgraf tagits fram. Den åskådliggör vad forskning visat vara viktiga faktorer för att minska antalet dödade och skadade i trafiken. För att åstadkomma en överskådlig graf krävs att texterna i respektive box är kortfattade, vilket kan vara en nackdel vad gäller förståelsen av innehållet i grafen. Nedan följer en kort beskrivning av innehållet i grafen. För att få en mer ingående förståelse vad gäller de olika faktorerna som lyfts fram i målgrafen hänvisas till forskningsgenomgången i bilaga 2.

Av grafen nedan framgår att det övergripande målet (1) är att minska antalet döda och skadade i trafiken. Vad gäller det trafiksäkerhetsarbete som är i fokus för denna rapport har fem huvudområden identifierats: att (2) minska antal rattfyllerister (RF) och drogpåverkade förare på vägarna, att (3) sänka hastighetsnivån, att (4) minska olika former av andra riskbeteenden, att (5) påverka trafikanter att

använda skyddsanordningar i hög utsträckning samt att (6) lämna information till väghållare i syfte att förbättra den fysiska trafikmiljön vilket inkluderar att försöka påverka väghållare att öka antal lämpliga kontrollplatser.



Figur 1. Målgraf som används för att värdera polisens trafiksäkerhetsarbete.

För att minska antal RF/drogpåverkade förare (2) handlar det om att (2a) utföra många kontroller och åstadkomma en stor spridning av kontrollerna i tid och rum, att genomföra (2b) målinriktade kontroller dvs. kontroller som genomförs på platser och tider där risken för rattfylleriresor är som störst, att även (2c) inrikta kontrollerna mot vissa fordon eller individer där man bl.a. fått tips om eller som man av annan anledning misstänker vara frekventa i RF/drogsammanhang, att (2d) genomföra särskilda insatser med ett stort antal synliga kontroller i kombination med (2e) olika former av informationskampanjer. Det är också viktigt att (2f) ge information till personer som misstänkta för RF/drogattfylleri och försöka motivera dem att söka hjälp för eventuella missbruksproblem.

Det är av stor vikt att sänka hastighetsnivån (3) och en (3a) analys bör ligga till grund för var och när den huvudsakliga övervakningen bör utföras som grundar sig på olycksstatistik och mätningar av hastighetsnivåer. Det är viktigt att det inte skall vara lätt att förutse var polisen står. Detta kan uppnås genom att kontrollerna har en (3b) spridning i tid och rum och inte följer tydliga mönster. Det är också betydelsefullt att även (3c) lägre hastighetsöverträdelser blir rapporterade, att det

genomförs särskilda (3d) insatser mot hastighetsöverträdelser och att dessa och annan hastighetsövervakning får en stor (3e) publicitet. Det har även framgått att (3f) användning av rörlig ATK har en möjlighet att bidra till en ökning av den faktiska upptäcktsrisken och därför bör utnyttjas. Vissa myndigheter har dock inte tillgång till rörliga ATK.

Även när det gäller att minska andra former av riskbeteenden i trafiken (4) är det viktigt att en (4b) analys av olycksstatistik ligger till grund för övervakningen, att det sker särskilda (4c) insatser mot vissa typer av riskbeteenden och att det sker informationspridning (4d) angående dessa insatser och annan övervakning som syftar till att minska dessa riskbeteenden.

För att uppnå en hög användning av skyddsanordningar (5) har forskning visat att (5a) insatser så kallade ”blitz” i kombination med (5b) publicitet är viktiga.

Del 2

Styrning och uppföljning

Inledning

Detta kapitel innehåller tre avsnitt:

- Bedömning av polisens styrning av trafiksäkerhetsarbetet
- Bedömning av polisens uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet
- Hur styrning och uppföljning kommuniceras på lägsta operativa nivå

Den framtagna målgrafan i föregående kapitel har använts som en värderingsgrund för att bedöma polisens sätt att styra och följa upp sitt trafiksäkerhetsarbete. Inspiration att konstruera och använda en bedömningsmall i form av en målgraf har hämtats från utvärderingar inom informationssystemområdet (se Nordström & Lagsten, 2013). Rikspolisstyrelsen och samtliga polismyndigheter kommer att bli föremål för en värdering. Tre färgkombinationer används. Grönt betyder att momentet som värderas till fullt är uppfyllt eller att det är mycket nära att vara uppfyllt. Gult betyder att det bara delvis är uppfyllt och slutligen rött innebär att det inte alls eller till mycket liten del är uppfyllt. En totalsumma kommer anges vid respektive värdering (grönt=3 poäng, gult=1 poäng och rött=0 poäng). Det teoretiska maxvärde som kan erhållas är 69 poäng.

Att ha tre värden i form av grönt, gult och rött underlättar en visualisering. Problemet med att bara ha tre bedömningsnivåer blir emellertid att relativt tydliga skillnader riskerar att inte bli åskådliggjorda. Syftet med värderingen har varit att ge en övergripande bild av hur Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna styr och följer upp arbetet inom trafiksäkerhetsområdet. För att överbrygga nackdelen med att bara ha tre olika nivåer har det skett en bedömning av de olika momenten ur ett helhetsperspektiv. En myndighet som ligger på gränsen på flera värden kan därför bedömas mer positivt eller negativt vad gäller ett enskilt värde för att skapa en mer rättvisande helhetsbild. Att med stöd av utfallet av värderingen helt strikt försöka jämföra ett enskilt värde mellan myndigheter blir därför inte meningsfullt. Skillnaden kan vara försumbar vad gäller ett enskilt värde trots att en myndighet fått olika färgvärde för detta värde, likväl som skillnaderna kan vara stora trots att samma värde erhålls.

Hur styrning och uppföljning kommuniceras på lägsta operativa nivå kommer exemplifieras med ett flertal exempel från olika delar av landet. Det har funnits en strävan att begränsa omfattningen på avsnittet genom att minimera antal exempel, men samtidigt inte bara presentera exempel från något enstaka län eftersom detta då lätt kan avfärdas som ett unikt undantag på hur trafiksäkerhetsarbetet kommuniceras.

Bedömning av polisens styrning av trafiksäkerhetsarbetet

Ekman (1999) påtalar att det finns en övertro inom bl.a. polisen att det går att styra en verksamhet genom att formulera texter. Trots att det är ett begränsat samband mellan olika former av planläggning och hur verksamheten sedan bedrivs i praktiken kan det ändå vara av intresse att göra en analys av strategidokument och planer. Inledningsvis i kapitlet sker en analys av styrningen från Rikspolisstyrelsen och därefter genomförs en analys av respektive läns verksamhetsplan. Det är år 2013 som varit föremål för analysen. Det går att lägga olika innebörd i ett begrepp. Nedan sker en definition av hur vissa begrepp skall tolkas i detta avsnitt och i övriga rapporten.

Tabell 1. Definition av några begrepp som används i rapporten

Begrepp	Definition
Vision	En målbild över ett framtida tillstånd.
Strategi	En övergripande inriktning hur arbetet skall bedrivas för att uppnå en viss målbild.
Verksamhetsplan	En mer detaljerad vägledning av hur arbetet skall bedrivas i linje med övergripande strategi. Verksamhetsplanen skall vara utformad så att det möjliggör en uppföljning av utfallet
Handlingsplan motsv	En detaljerad plan över hur mål och beskrivningar skall effektueras. Även denna plan skall vara utformad på ett sätt att den möjliggör uppföljning

Med tanke på ovanstående definitioner kan samma formulering i ett strategidokument och i en verksamhetsplan resultera i olika betyg i färgskalan i bedömningsmallen. Verksamhetsplanen skall exempelvis ha en högre detaljeringsgrad än strategidokumentet och det är därför vanligen inte tillräckligt att bara upprepa uttryck från en övergripande nivå för att bibehålla samma betyg i en underliggande nivå. Samma uttryck kan givetvis användas på olika nivåer, men om det i verksamhetsplanen inte sker någon bearbetning av uttryck från strategidokumentet, med hänvisning till att detta görs i handlingsplaner, förlorar verksamhetsplanen sitt syfte som just en verksamhetsplan. Att definiera respektive myndighets verksamhetsplan som ett centralt dokument vad gäller bl.a. utformningen av trafiksäkerhetsarbetet ligger i linje med Rikspolisstyrelsens förhållningssätt till verksamhetsplanerna (se t.ex. inspektionerna RPS 2009 och RPS 2013a) samt polismyndigheters Intrapolis⁶.

6 Se exempel Västmanland, Intrapolis: Arbetsstöd & regelverk. Chefs- och ledarstöd. Verksamhetsstyrning. Under rubriken "Vad är verksamhetsstyrning?" framgår att verksamhetsplanen är polismyndighetens övergripande styrinstrument som skall ligga till grund för inriktningar och prioriteringar under året. Myndighetens chefer måste tillsammans med medarbetare omsätta detta planeringsdokument och mål i fungerande verksamhet i det dagliga arbetet. Verksamheten skall följas upp och analyseras löpande (liknande beskrivningar av betydelsen av en verksamhetsplan presenteras även i andra län) (2013-06-13).

Rikspolisstyrelsen, 2013

Rikspolisstyrelsen har som en av flera aktörer varit med och tagit fram dokumentet "Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet - aktörssamverkan mot nya etappmål 2020" (Vägverket, 2008:31) liksom dokumentet "Gemensam inriktning av trafikverksamheten inför planering av 2013" (Trafikverket, AD-325-22662/12). Dessa dokument är viktiga och är något som både Rikspolisstyrelsen och de lokala polismyndigheterna måste förhålla sig till. Eftersom det inte varit Rikspolisstyrelsen som varit ansvarig för framtagningen av dessa dokument har de inte innefattats i den analys av Rikspolisstyrelsens styrning som sker i denna rapport. De dokument som ligger till grund för bedömningen av Rikspolisstyrelsens styrning inom trafiksäkerhetsområdet är:

- Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2012-2014
- Polisens trafiksäkerhetsstrategi och arbetet mot kriminella på vägnätet
- Tillsynsrapport 2013:1 - Uppföljande inspektion inom trafiksäkerhetsområdet
- Plan angående insatsveckor i trafiken

Enligt den bedömningsmall som presenteras i det första kapitlet görs följande värdering av Rikspolisstyrelsens styrning av trafiksäkerhetsarbetet:⁷

Tabell 2. Värdering av Rikspolisstyrelsens styrning av trafiksäkerhetsarbetet

	1	2	2a	2b	2c	2d	2e	2f	3	3a	3b	3c	3d	3e	3f	4	4a	4b	4c	5	5a	5b	6	SUMMA	
RPS	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	34
Teoretiskt maxvärde																									69

Rikspolisstyrelsen har fått sju gröna värden. Styrningen är väldigt tydlig avseende att den övergripande målsättningen är att minska antalet dödade och skadade i trafiken. Rikspolisstyrelsen betonar också på ett tydligt sätt vikten av att minska antal rattfylleriresor och betydelsen av att minska medelhastigheten. Dessa två faktorer definieras som två viktiga faktorer för att nå det övergripande målet att minska antalet skadade och döda i trafiken. Det är bara inom tre områden som Rikspolisstyrelsen får röda värden enligt den bedömningsmall som tagits fram. Rikspolisstyrelsen har fått ett rött värde vad gäller att tydliggöra vikten av att hastighetskontrollerna inte följer ett mönster utan att det finns ett inslag av slumpmässighet vad gäller val av tid och plats så att trafikanter skall ha svårt att kunna förutse var och när kontrollerna utförs. Rikspolisstyrelsen har också fått ett rött värde vad gäller styrning av insatser för att minska andra former av riskbeteende än rattfylleri och hastighetsöverträdelser. Det gäller också för styrningen av informationsspridning för att minska dessa typer av riskbeteenden.

⁷ Se bilaga 3 för att få en beskrivning av hur bedömningarna gjorts.

Polismyndigheternas verksamhetsplaner, 2013

Samtliga polismyndigheter har inte gjort sina verksamhetsplaner tillgängliga på internet, utan det fanns ett behov av att rekvirera flera av dem genom att kontakta respektive polismyndighet. Verksamhetsplanernas utformning skiljer sig åt mellan länen, men ett förhållande som gäller för de flesta län är att dessa verksamhetsplaner har en tilltalande layout. Fotografier i fyrfärgstryck är en vanlig företeelse i dessa planer.

Innan värderingen av polismyndigheternas verksamhetsplaner redovisas finns ett behov av att förklara vissa delar av bedömningen. För att en polismyndighet skall få ett grönt värde vad gäller planen att arbeta mot ett visst mål räcker det inte med att framföra vikten av att arbeta mot detta mål, det måste uttryckas på ett sätt att det möjliggör en uppföljning. Den målsättning som ställs upp måste också följa vad forskning visat sig vara viktigt att ta hänsyn till. För att få grönt värde måste det dessutom framgå att det är en målsättning för polismyndigheten och inte att det kan uppfattas som en allmän beskrivning av trafiksäkerhetsarbetet på en nationell nivå⁸.

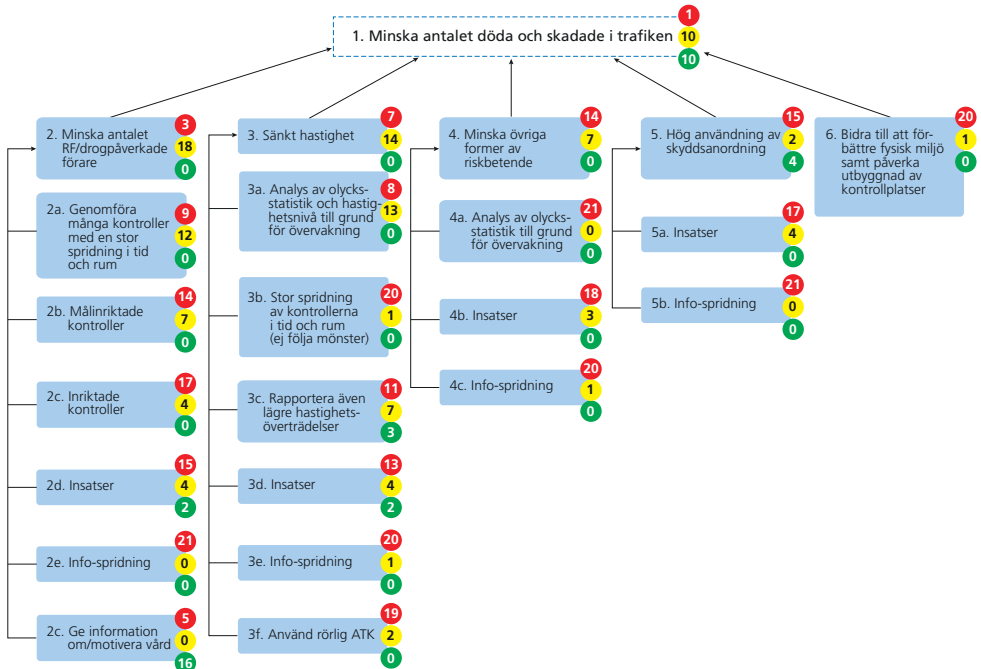
Vad gäller polismyndigheten i Stockholm, Skåne och Västra Götaland har inte bara länets verksamhetsplan ingått i bedömningen utan även distriktens/polisområdenas verksamhetsplaner⁹ eftersom dessa län är så stora vad gäller tilldelning av resurser. Fokus har dock varit på länets övergripande verksamhetsplan. Om det är faktorer som varit återkommande i underliggande planer har dessa vägts in i bedömningen. Det räcker således inte med att någon enstaka underliggande plan är välformulerad utan det blir en gemensam bedömning för hela länet. Det finns anledning att påtala att det kan vara mycket stora skillnader i hur övergripande planer utformas inom ett och samma län i de stora polismyndigheterna - från att vissa kan ligga i topp i Sverige, till att andra tillhör några av de sämsta i landet.

Nedanstående graf åskådliggör bedömningen av samtliga polismyndigheters verksamhetsplaner¹⁰:

8 Se bilaga 4 för att få en ytterligare beskrivning av hur bedömningen gått till.

9 Det finns inte verksamhetsplaner på polisområdesnivå i Skåne och Västra Götaland. Vad gäller Skåne har därför den övergripande handlingsplanen för respektive polisområde (inklusive vissa enheter som trafikavdelningen) blivit föremål för analys. Beträffande Västra Götaland har den övergripande åtgärdsplanen för respektive polisområde (inklusive vissa enheter som trafikavdelningen) vägts in i bedömningen.

10 Se bilaga 4 för att få en beskrivning av hur bedömningarna gjorts.



Figur 2. Värdering av polismyndigheternas verksamhetsplaner enligt bedömningsmall.

Bedömningen av polismyndigheternas verksamhetsplaner resulterade i en stor andel röda värden. En genomgående svaghet i dessa planer är att informationskampanjer inte berörs, att användning av rörlig ATK¹¹ inte betonas och att målsättningar som berör samverkan med andra aktörer är bristfällig. Ungefär hälften av polismyndigheterna är tydliga med att sätta upp en målsättning vad gäller att minska antalet döda och skadade i sina respektive län. De allra flesta myndigheterna (16 av 21) uttrycker att rattfyllerister och andra drogpåverkade förare skall erbjudas möjligheter till kontakt med beroendevården. De flesta av myndigheterna berör också vikten av att minska antalet rattfylleriresor på vägarna och att det är betydelsefullt att sänka medelhastigheten för att kunna minska antalet skadade och döda i trafiken. Generellt sett är dock inte målen i myndigheternas verksamhetsplaner formulerade på det sätt som tas upp i dokumentet ”Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet – aktörssamverkan mot nya etappmål 2020”. Det finns visserligen exempel på effektmål i polismyndigheternas verksamhetsplaner i form av att nå en viss nivå på bilbältesanvändningen, men de är sällan förekommande undantag. Istället är det vanligt att olika förhållanden att sträva efter uttrycks i allmänna termer, t.ex. att kontrollerna skall bedrivas på rätt tid och plats. Det definieras inte vad som är rätt tid och plats och uttrycken får mer formen av en snygg fras utan

11 Vissa myndigheter har inte blivit tilldelade rörlig ATK trots intresseanmälan till Rikspolisstyrelsen, varvid de givetvis har svårt att få något annat värde en rött gällande denna punkt (3f).

något konkret innehåll i och med att ett motsatt uttryck inte skulle vara aktuell, dvs. att sätta upp ett mål att kontrollerna skall utföras på fel tid och plats. I de fall det förekommer uppföljningsbara mål i verksamhetsplaner handlar det i huvudsak om att utföra ett visst antal moment där målen inte formuleras på ett sätt att kvaliteten på momenten blir en variabel som blir intressant.

Med tanke på hur verksamhetsplanerna generellt sett är formulerade finns skäl att hänvisa till ett citat från Mintzberg (1994) som Bolman och Deal (2005) lyfter fram i sin bok:

”Mycket av den strategiska planering jag studerat liknar rituell regndans, den får inga effekter på vädret, men de som utför den tror att den faktiskt har effekt. Dessutom tycks det mig som om många av de råd och instruktioner som rör strategisk planering snarare syftar till att förbättra dansen än själva vädret” (Bolman och Deal, 2005, sid 339).

Bolman och Deal fortsätter på detta tema genom att dessutom hänvisa till Cohen och March (1974) som bl.a. framför att:

”Planer blir reklam. Det man kallar för framtidsplaner blir ofta till ett slags investeringsbroschyrer. Planerna blir en del av försöken att övertyga statliga och privata finansörer om en institutions förträfflighet. Planer innehåller ofta glassiga fyrfärgsfotografier av vackra människor i vackra miljöer, positiva omdömen, storstilade anspråk samt en anmärkningsvärd avsaknad av konkret information” (Bolman och Deal, 2005, sid 340).

Många polismyndigheters verksamhetsplaner ger snarare intrycket av att vara någon form av generell reklambroschyr för verksamheten än ett dokument som skall ge en tydlig och konkret styrning för bl.a. trafiksäkerhetsarbetet. I sammanhanget kan nämnas att i ett läns verksamhetsplan för år 2013 finns inte ens ordet trafik med. Det är stora skillnader mellan länen. Från inga eller enstaka meningar som berör trafiksäkerhetsarbetet till län som har en mycket mer omfattande beskrivning. Nedan följer en sammanställning på länsnivå vad gäller planer för trafiksäkerhetsarbetet¹²:

12 Se bilaga 4 för att få en beskrivning av hur bedömningen gjorts.

	1	2	2a	2b	2c	2d	2e	2f	3	3a	3b	3c	3d	3e	3f	4	4a	4b	4c	5	5a	5b	6	SUMMA	
Blekinge																								9	
Dalarna																									3
Gotland																									16
Gävleborg																									0
Halland																									15
Jämtland																									15
Jönköping																									11
Kalmar																									12
Kronoberg																									12
Norrbottn																									20
Skåne																									19
Stockholm																									14
Södermanland																									7
Uppsala																									7
Värmland																									7
Västerbotten																									7
Västernorrland																									19
Västmanland																									6
Västra Götaland																									10
Örebro																									6
Östergötland																									11
Medelvärde																									10,76
Teoretiskt maxvärde																									69

Tabell 3. Värdering av polismyndigheternas planering av trafiksäkerhetsarbetet

Som tidigare nämnts finns det stora skillnader inom samma län hur planerna ser ut mellan olika polisområden/distrikt. Att problematiken vad gäller skillnaden i målformulering mellan olika län automatiskt skulle bli åtgärdat när polisen blir en myndighet är därför inte troligt. Sammantaget är det en stor utmaning för polisorganisationen att förbättra utformningen av verksamhetsplanerna genom att fler faktorer som forskning visat sig vara viktiga tas upp och att sättet att formulera mål blir mer konkret.

Bedömning av polisens uppföljning av trafik-säkerhetsarbetet

I forskningsgenomgången i bilaga 2 framgår att forskning visat att vad som mäts har en stor betydelse för vad som blir gjort i en organisation ("Whats gets measured, gets done"). Hur polisen följer upp sitt trafiksäkerhetsarbete har därför en stor betydelse för vilka typer av aktiviteter som prioriteras och hur arbetet bedrivs. Av den anledningen finns skäl att värdera i vilken omfattning uppföljningen av trafik-säkerhetsarbetet överensstämmer med de faktorer forskning visat sig vara viktiga för att minska antal dödade och skadade i trafiken.

Rikspolisstyrelsens fortlöpande uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet

De dokument¹³ som ligger till grund för bedömningen av Rikspolisstyrelsen fortlöpande uppföljning inom trafiksäkerhetsområdet är:

- Polisens årsredovisning för verksamhetsåret 2012
- Rikspolisstyrelsen rapporteringsunderlag av utförd aktivitet med anledning av trafikinsatsveckor (RPS-325-6358-12).
- Tertialrapport 1 gällande år 2013.

I läsanvisningarna till årsredovisningen för år 2012 framgår gällande rubriken trafikbrott att:

Området omfattar allt arbete för att förebygga, övervaka och utreda samt lagföra trafikbrottslighet och syftar till att skapa trygghet och säkerhet i trafiken samt att minska antalet dödade och skadade i trafiken. (RPS, 2013b, Bilaga 1, läsanvisningar, sidan 203)

Polisens årsredovisning innehåller först en redovisning av utfallet av verksamhetsåret på en sammanfattande nationell nivå och därefter en genomgång av respektive läns resultat. Vad som tas upp i den nationella redovisningen under rubriken trafikbrott skiljer sig från det som tas upp under samma rubrik gällande respektive län. I den nationella redovisningen presenteras utfallet vad gäller skadade och döda i trafiken. Det sker inte i resultatredovisningen på länsnivå. På nationell nivå redovisas också antalet utandningsprov, utvecklingen vad gäller upptäckta rattfyllerister samt Trafikverkets statistik över antal olyckor med misstänkt alkoholpåverkan. På länsnivå sker det ingen redovisning av något av dessa förhållanden. På nationell nivå redovisas dessutom förändringen vad gäller utfärdade av ordningsföreläggande för hastighetsöverträdelse, bilbälte, beteendebrott och aggressiv körning. På länsnivå redovisas om antalet utfärdade ordningsbotar har

¹³ Rikspolisstyrelsens tillsynsrapport 2013:1 ingår inte i värderingen av polisens fortlöpande uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet på grund av att tillsynsrapporten inte är en uppföljningsaktivitet som görs på årlig basis.

ökat eller minskat och vad en förändring beror på. Det är antalet ordningsföreläggande som är i fokus och inte t.ex. utvecklingen av antalet hastighetsöverträdelser. I redovisningen på länsnivå återkommer ett liknande uttryck (se t.ex. RPS, 2013b, sidan 113):

I syfte att öka trafiksäkerheten har polisområdet planerat och genomfört insatser med målsättning att sänka medelhastigheten och öka regelefterlevnaden i trafiken. Åtgärder som genomförts är bland annat alkoholutandningsprov, kontroll av nykterhet, användning av skyddsutrustning samt hastighetskontroller.

Omfattningen och antalet insatser framgår inte i ovanstående beskrivning.

I Rikspolisstyrelsens uppföljning av länen ingår också att respektive län i samband med trafikinsatsveckor skall lämna in ett rapporteringsunderlag av utförda aktiviteter till Rikspolisstyrelsen (RPS-325-6358-12). Denna inrapportering innefattar en kvantitativ uppföljning av bl.a. antal utandningsprov, antal rapporterade rattfyllerister och antal skriva hastighetsböter. Varje tertiär redovisar dessutom Rikspolisstyrelsen resultatet enligt regleringsbrevets återrapporteringskrav. Tertiär rapporten innehåller en redovisning på riksnivå och en redovisning på länsnivå. I tertiär rapporten på riksnivå (RPS, 2013c) redovisas utvecklingen vad gäller antalet utandningsprov och det påtalas även att det skett en förändring vad gäller antal utfärdade ordningsföreläggande. I övrigt sker ingen uppföljning som har koppling till trafiksäkerhetsarbetet, t.ex. en redovisning av utveckling av antalet skadade och dödade. Fokus för tertiär rapporten på riksnivå är utredningsverksamheten och trafikbrottens påverkan på denna verksamhetsgren. Även om redovisningen på länsnivå har en liknande rubriksättning i tertiär rapporten är det stora skillnader mellan länen både innehållsmässigt och omfångsmässigt. Det verkar inte ha definierats vad som skall ingå i redovisningen under respektive rubrik. Omfattningen på redovisningen av trafiksäkerhetsarbetet på länsnivå under rubriken ”Trafikbrott” i tertiär rapporten varierar från 25 rader ned till fyra-fem rader. Den kortaste redovisningen vad gäller trafiksäkerhetsarbetet på länsnivå hade följande innehåll:

Antalet anmälda brott har sjunkit något mer än i riket. Samma förhållande gäller antalet bearbetade ärenden. Antalet redovisade ärenden till åklagaren har sjunkit men inte i paritet med riket. Medelgenomströmningstiden och antalet öppna ärenden har ökat. Sammantaget kan det betraktas som ett normalt resultat. (RPS 2013c, sidan 92).

Innehållet i ovanstående och andra redovisningar i tertiär rapporten säger väldigt lite om utfallet av trafiksäkerhetsarbetet vad gäller att påverka antal skadade och döda i trafiken. I enstaka län sker en redovisning av utfallet av effektmål i form av dödade och skadade i trafiken. På grund av att uppföljningen i tertiär rapporten på riksnivå ser ut som den gör och att redovisningen på länsnivå är så olikformad är

det polisens årsredovisning som hamnat i fokus i denna rapport vad gäller värderingen av Rikspolisstyrelsens uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet. Vid värderingen av polisens fortlöpande uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet har det skett en bedömning dels av Rikspolisstyrelsens uppföljning på nationell nivå och dels av Rikspolisstyrelsens uppföljning på länsnivå¹⁴:

	1	2	2a	2b	2c	2d	2e	2f	3	3a	3b	3c	3d	3e	3f	4	4a	4b	4c	5	5a	5b	6	SUMMA	
RPS, uppföljning hela riket	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	9
RPS, uppföljning av län	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	3

Tabell 4. Värdering av Rikspolisstyrelsens uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet

Rikspolisstyrelsens uppföljning på nationell nivå fick ett högre värde jämfört med Rikspolisstyrelsens uppföljning på länsnivå. Vad gäller uppföljning för hela riket får Rikspolisstyrelsen två gröna värden och tre gula värden. Resten av värdena är röda. Vad gäller uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet på länsnivå i årsredovisningen skedde i princip inget sådant förutom att det i allmänna ordalag nämndes att länen genomfört vissa trafikinsatser. Sammanfattningsvis finns ett stort förändringsbehov vad gäller Rikspolisstyrelsens uppföljningsverksamhet av trafiksäkerhetsarbetet.

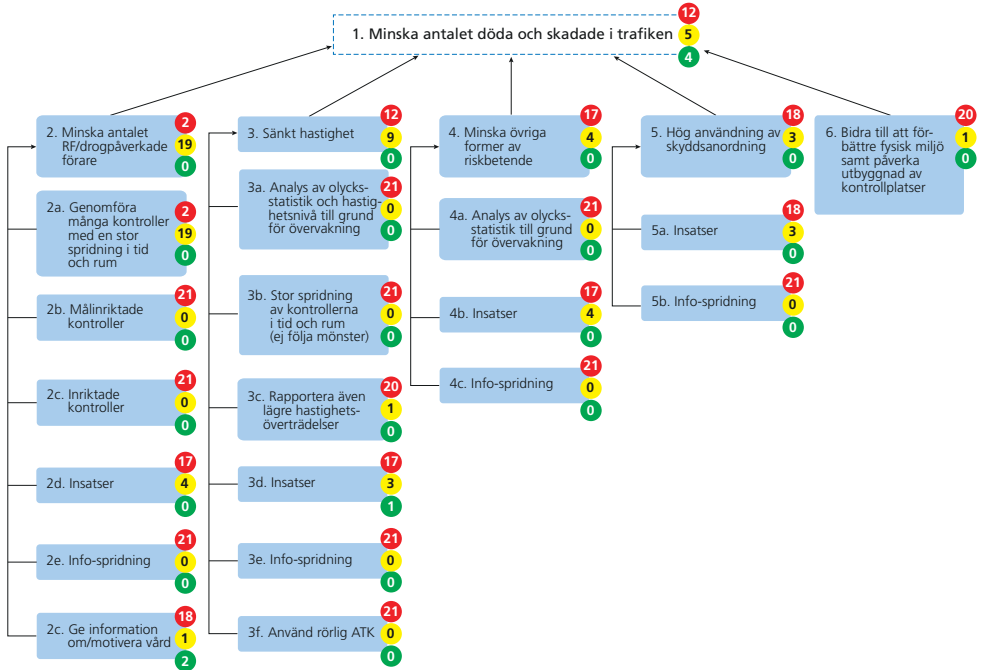
Polismyndigheternas uppföljning vid årets slut på länsnivå, 2012

Årsuppföljningen benämns lite olika i länen och alla län har inte något framtaget sammanhållet officiellt dokument över verksamhetsutfallet för år 2012. I alla län finns dock någon form av dokumentation kallad årsrapport, verksamhetsberättelse eller verksamhetsuppföljning förutom i Västra Götaland, men där fanns möjlighet att ta del av siffror som ingick i länets interna årsuppföljning. Jag har vänt mig till samtliga polismyndigheter och efterfrågat uppföljningar på länsnivå av trafiksäkerhetsarbetet. Många uppföljningar var inte tillgängliga via internet. Generellt sett ger länen uppföljningsverksamhet intrycket att vara av lägre prioritet jämfört med framtagandet av verksamhetsplaner. Flera län hänvisar till Rikspolisstyrelsens länsuppföljning som ett skäl att inte behöva ta fram och presentera ett eget officiellt dokument som berör utfallet av verksamheten. Att Rikspolisstyrelsens årsredovisning på länsnivå i så liten grad berör utfallet av trafiksäkerhetsarbetet blir därmed problematiskt.

När det gäller bedömningen av verksamhetsplanerna i de tre stora länen så vägdes faktorer in som var återkommande i underliggande planer i deras polisområden/polisdistrikt. På grund av bristen av motsvarande dokument vad gäller uppföljning fanns inte möjlighet att göra en sådan avvägning i värderingen av polismyndigheternas uppföljningsverksamhet. Nedan följer en sammanställning på länsnivå vad gäller uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet¹⁵:

14 Se bilaga 6 för att få en beskrivning av hur bedömningen har gjorts.

15 Se bilaga 6 för att få en beskrivning av hur bedömningen har gjorts.



Figur 4. Värdering av polismyndigheternas uppföljning enligt bedömningsmall.

Enbart 4 av 21 myndigheter följde upp utvecklingen av antal döda och skadade på ett tydligt sätt. Nästan alla myndigheter (19 av 21) hade en uppföljning av utvecklingen av antalet genomförda utandningsprov. Samma förhållande rådde vad gällande utfallet av dessa kontroller. Knappt hälften av myndigheterna (9 av 21) hade en uppföljning som innefattade antal utfärdade ordningsföreläggande beträffande hastighetsöverträdelser. Några ytterligare myndigheter följde upp antal ordningsföreläggande utan att specificera vilka som var hastighetsöverträdelser. Totalt följde 14 av 21 myndigheter upp antal utfärdade ordningsförelägganden. Några myndigheter redovisade huruvida man hade genomfört olika former av trafikinsatser under året.

Nedan följer en sammanställning på polismyndighetsnivå vad gäller uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet¹⁶:

	1	2	2a	2b	2c	2d	2e	2f	3	3a	3b	3c	3d	3e	3f	4	4a	4b	4c	5	5a	5b	6	SUMMA	
Blekinge																								12	
Dalarna																									9
Gotland																									10
Gävleborg																									4
Halland																									5
Jämtland																									8
Jönköping																									5
Kalmar																									3
Kronoberg																									3
Norrbottn																									2
Skåne																									5
Stockholm																									5
Södermanland																									4
Uppsala																									2
Värmland																									3
Västerbotten																									1
Västernorrland																									5
Västmanland																									2
Västra Götaland																									4
Örebro																									2
Östergötland																									4
Medelvärde																									4,67
Teoretiskt maxvärde																									69

Tabell 5. Värdering av polismyndigheternas uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet

Generellt sett var det många myndigheter som fick låga värden. Sammanställningen visar att medelvärdet ligger på knappt 5 att jämföra med medelvärdet vad gäller verksamhetsplanerna som var dubbelt så högt och hamnade på knappt 11. Som tidigare nämnts verkar det vara av högre prioritet att ta fram tilltalande verksamhetsplaner än att presentera hur verksamhetsplanerna har realiserats. Det finns en stor utvecklingspotential vad gäller sättet att följa upp trafiksäkerhetsarbetet inom polisen även på polismyndighetsnivå.

¹⁶ Se bilaga 6 för att få en beskrivning av hur bedömningen gjorts.

Hur styrning och uppföljning kommuniceras på lägsta operativa nivån

Inledande beskrivning

Inom ramen för denna studie har det inte varit möjligt att göra en totalstudie som innefattar hur trafikarbetet kommuniceras på lägsta operativa nivån gällande all yttre tjänstgörande personal. Genom att rikta en förfrågan på ett facebookforum som över 5000 poliser är anslutna till har jag efterfrågat både goda och dåliga exempel på hur styrning och uppföljning ser ut på den lägsta operativa nivån. Jag har även efterfrågat goda exempel på styrning genom att vända mig till högsta polisledningen i Sverige som skulle vidarebefordra denna förfrågan till länspolis-mästarna. Jag har också vänt mig direkt till trafikansvariga i olika län. Dessutom har jag kunnat använda mig av analysen i kapitel två och tre. Genom det som framkom i dessa kapitel har jag fått en inblick i vilka län som är "normala" respektive vilka som sticker ut. Exempel på styrning på operativ nivå har inhämtats från samtliga län. I enstaka undantagsfall förekommer det att operativ personal får återkommande återkoppling på utfallet av antal dödade och svårt skadade eller får feedback på andra effektmål. Ett exempel på en whiteboardtavla på en polisstation i ett län som berör utvecklingen av antalet döda och svårt skadade i trafiken i länet:



Figur 6. En whiteboardtavla från en polisstation i län N1 där personal får kontinuerlig återkoppling på antal döda och svårt skadade.

Även i dessa undantagsfall, som åskådliggörs genom bilden ovan, finns det en stor utvecklingspotential att minska fokus på kvantitativa mått som antal obot och antal utandningsprov till förmån för andra sätt att följa upp utfallet av verksamheten. Huvuddelen av de exempel som jag fick kännedom om där andemeningen var att de var "goda" exempel på styrning handlade om att kvantitativa mått inom trafiksäkerhetsområdet som antal utandningsprov hade tagits bort och att personalen istället fick förtroende att bedriva arbetet på ett sätt som de uppfattade vara bäst för att få tag i rattfyllerister. Det bör i sammanhanget betonas att forskning visat att det huvudsakliga syftet med rattfyllerikontrollerna är att öka den upplev-

da upptäcktsrisken, vilket främst uppnås genom att många uppmärksammar kontrollerna. Att ta bort en styrning i form av antal utandningsprov utan att ersätta den med ett annat uppföljningsmått är inte gynnsamt för trafiksäkerhetsarbetet - även om operativ personal uppfattar det som "goda" exempel.

Rikspolisstyrelsen har inte någon officiell målsättning formulerad att respektive län skall genomföra ett visst antal LAU-prov eller utfärda ett visst antal ordningsförelägganden under år 2013. Ungefär hälften av länen (12 av 21) har dock själva satt upp en målsättning att ett visst antal utandningsprov skall genomföras under 2013. Tidigare i detta kapitel har påpekats att olika formuleringar i planer har en begränsad betydelse för hur verksamheten bedrivs och att det framförallt är det som mäts som är det som blir utfört. Återrapporteringen till RPS efter trafikinsatsveckorna handlar helt om en redovisning av kvantitativa mått som antal genomförda utandningsprov, där exempelvis den geografiska och tidsmässiga spridningen på kontrollerna inte efterfrågas. I polisens tertialrapport (se RPS, 2013) redovisas på riksnivå antalet genomförda utandningsprov och en förändring vad gäller antal utfärdade ordningsföreläggande. I polisens årsredovisning lyfter Rikspolisstyrelsen fram antal utandningsprov och en förändring av antal utfärdade ordningsföreläggande. I stort sett alla polismyndigheter (19 av 21) redovisar i sina respektive årsuppföljningar gällande år 2012 antalet genomförda utandningsprov. Drygt hälften av polismyndigheterna (14 av 21) lyfter dessutom fram antal utfärdade ordningsföreläggande. Det är, som framgår ovan, i praktiken ett högt fokus på att uppnå vissa kvantitativa nivåer och detta är också något som ofta kommuniceras till den lägsta operativa nivån. I nedanstående avsnitt av rapporten redovisas ett flertal exempel på hur styrning och uppföljning kommuniceras på lägsta operativa nivån. Med tanke på vad som beskrivits är det naturligt att exemplet som lyfts fram handlar om en fokusering på att uppnå vissa kvantitativa mått, t.ex. en viss nivå på antalet LAU-prov. Redovisningen är uppdelad på fem underrubriker:

- Kommunikationen i början året
- Kommunikation under året
- Bristfälligt fokus på olycksstatistik
- Kritik mot de kvantitativa målen från operativ personal och sättet att bemöta kritiken
- Hur omfattande är styrning och uppföljning som kan uppfattas som en "pinnjakt"?

Kommunikation i början av året

Ett vanligt förekommande tillvägagångssätt är att i början av året fastställa de kvantitativa målen som sedan kommuniceras ut till personalen. Jag har inte i något fall sett att det ligger en analys bakom ett visst angivet kvantitativt mål utan dessa mål ger intrycket av att definieras godtyckligt utifrån tidigare års resultat. Det är inte ovanligt att de framtagna siffrorna ger ett exakt intryck. Ett exempel:

Hej alla GC och trafikgruppen N, här kommer en lista med fördelningen av de kvantitativa målen avseende LAU och O-bot för 2013. Trafikchefen N har brutit ned detta per individ i en formell som jag inte tänker gå in på närmare.

Må bra

(Information i bifogad fil, utdrag vad gäller LAU-prov)

Ort	Antal invånare	Antal poliser	Antal utandningsprov/ polis	Antal utandningsprov
N1	148 000	105	286	26775
N2	132 000	92	286	28305
N3	30 000	47	286	15810
N4	12 000	8	243	2000
N5	12 000	14	243	3200

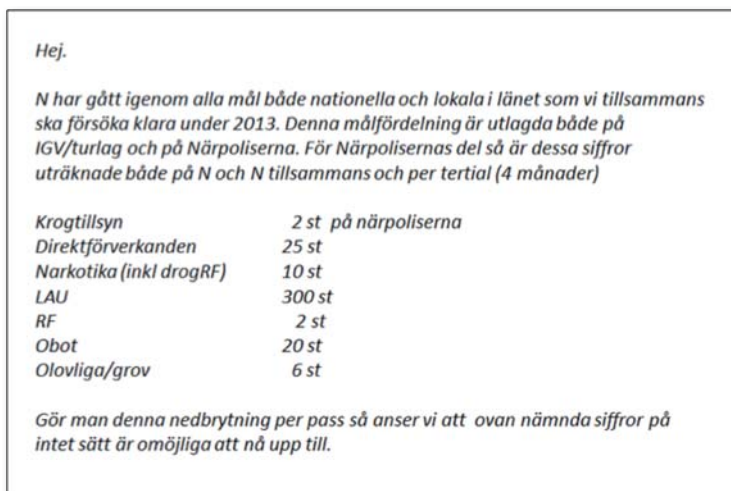
Figur 7. Utdrag från mail från län N2 (mail skickat 2013-01-30)

Mail från trafikchef i ovanstående län med anledning av framtagen fördelning av utandningsprov ger dock en indikation på att siffrorna inte är så exakta som de kanske ger sken av:

"Bifogar ett förslag på fördelning av nästa års trafikmål. Antalet pm i yttre tjänst på resp område/enhet är hämtat från personalenheten. Siffrorna stämmer antagligen inte med verkligheten men det är sannolikt en verklighet som vi alla lever med"

Figur 8. Mail från trafikchef i län N2 (tillgång till detta i början av 2013, men skickat under 2012)

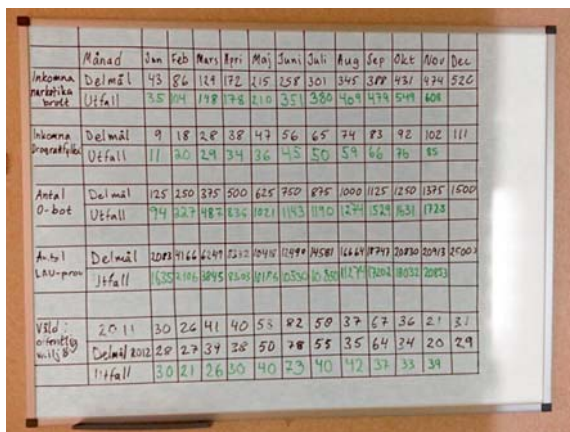
De övergripande kvantitativa målen bryts ofta sedan ner till underenheter, vilket skedde i ovanstående redovisade fall. Ett annat exempel:



Figur 9. Utdrag från mail till personal från län N3 (mail skickat till personal 2013-01-11).

Kommunikation under året

Det är vanligt att vikten av de kvantitativa målen förmedlas muntligen bl.a. på de möten (utsättningar) som sker innan varje arbetspass. När det närmar sig slutet av en uppföljningsperiod och resultatet ligger långt från målvärdet kan vikten av att förbättra de kvantitativa resultaten framföras vid varje utsättning, medan det under andra perioder bara förekommer sporadiskt. Det är vanligt att det uttrycks som att om patruller får tid över och inte är uppbundna på annat skall de se till att satsa på att förbättra resultatet vad gäller antalet utandningsprov och ordningsbotar. Direktiv om att förbättra målvärdena sker inte bara muntligen utan jag har tagit del av flera exempel från olika delar av landet där styrning och uppföljning av trafikarbetet sker på s.k. whiteboard i anslutning till där den operativa personalen i normalfallet uppehåller sig:



Figur 10. Ett exempel på en whiteboard-tavla på en polisstation i län N4 (2013-01-14)

I ovanstående exempel redovisas delmål och utfallet per månad. Det finns andra exempel där utfallet redovisas i en klumpsumma:

IG-MÅL		
	ÅR-13	Nu
NARK	100	11
RF	115	3
DRF	100	17
DNA	115	6
INVIT		
BOT/HAST	850/450	
BLAS	12 000	

Figur 11. Ett exempel från en whiteboard tavla på en polisstation i län N5 (2013-03-14)

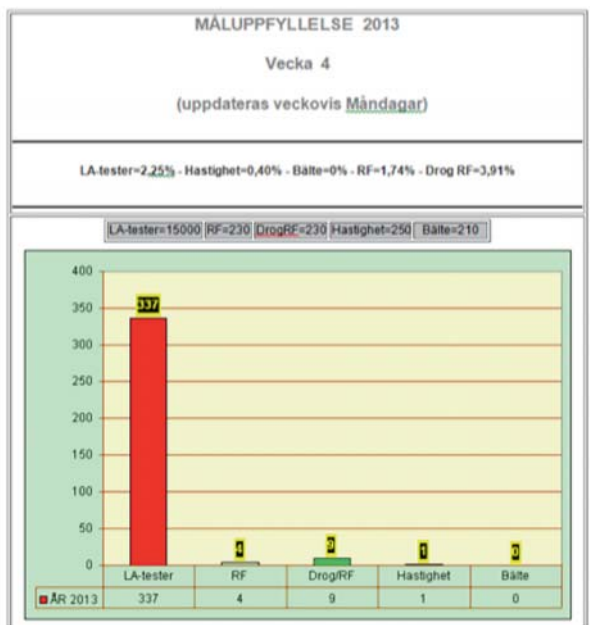
Ett annat vanligt förekommande alternativ är att det sätts upp olika former av papperslappar som har ett fokus på kvantitativa mått inom trafiksäkerhetsområdet:

Mått	Ansvare	Måttvärde	Måttvärde 2012	Måttvärde 2013	Måttvärde 2014	Måttvärde 2015	Måttvärde 2016
3.4.1	GG	Mått	Verksamhetsmål 2013	10	25	300	
3.4.1	GG	Mått	Verksamhetsmål 2013	29	25	300	
3.4.1	GG	Mått	Verksamhetsmål 2013	42	25	300	
3.4.1	GG	Mått	Verksamhetsmål 2013	2	2	15	
3.4.1	GG	Mått	Verksamhetsmål 2013	1143	1125	13300	
3.4.1	GG	Mått	Verksamhetsmål 2013	622	646	7750	
3.4.1	GG	Mått	Verksamhetsmål 2013	723	479	5750	
3.4.1	GG	Mått	Verksamhetsmål 2013	204	258	3000	
3.4.1	GG	Mått	Verksamhetsmål 2013	143	43	1000	
3.4.1	GG	Mått	Verksamhetsmål 2013	121	167	2000	

Luftis BLAS Z
Rett
jobba mer ut i detta mål

Figur 12. Meddelande på vägg i anslutning till där personal uppehåller sig på en polisstation i län N5 (feb 2013)

Ett annat alternativ är att det skickas ut excel-kalkylblad. Utformningen på dessa varierar från att det kan röra sig om översiktliga sammanställningar till att mål är nedbrutna på arbetsenheter. Hur ofta personalen får dessa redovisade varierar också. En sammanställning över en ords trafiksäkerhetsproduktion som presenteras veckovis:



Figur 13. Veckovis presentation hämtat från län N6 (februari 2013).

Ett exempel där styrning och uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet sker månadsvis och bryts ned på enhetsnivå:

ORDNINGEN TOTAL 2013											
Januari											
O-bot											
Ärenden											
Enhet	Blås	RF	Drog RF	Bälte	Hastighet	Beteende	PUST	ÖNA topseri	Krogkontroll	Besök skola / fritidsgård	Direktförv. Nark. Brottl. Utgd. t om 25 år
Tur A	17	0	3	0	0	0	5	4	0	4	0
Tur D	379	3	1	1	0	0	11	1	0	5	0
Tur E	47	1	2	0	3	11	6	1	0	2	0
Tur B	353	2	1	0	0	0	9	0	1	5	0
Tur C	147	2	1	3	0	3	11	4	2	1	0
Tur F	116	1	1	0	0	1	9	1	1	2	0
Totalt Jan	1059	9	9	4	3	5	51	11	4	19	0
										0,85%	

Figur 14. Månadsvis presentation fördelad på turlag hämtat från län N7 (februari, 2013)

Det är vanligt att det skickas ut mail till personalen som berör trafiksäkerhetsarbetet:

Hejsan!

Påminner om trafikmålen för N. Svårt att nå RF-målen men det är bara att jobba på och någon lär det väl ge på tisdag morgon. Däremot är vi nog i hamn med LAU (när N tömt) men 15 hastighet har vi kvar. Kör på när ni har tid denna vecka för sen kommer påskveckan och då blir det svårare.

	RF	drogRF	LAU	Hastighet
Mars	6	6	650	50
April	8	9	850	70
Maj	11	12	1050	85
Juni	13	14	1250	95

Figur 15. Exempel på ett mail som är hämtat från län N8 (mail skickat 2013-03-15).

Insatser för att nå upp till en viss kvantitativ nivå

I flera län har det framkommit att det inte ovanligt att det sker insatser enkom för att förbättra de kvantitativa resultaten. Nedan presenteras ett exempel på ett mail från en högre chef till underlydande chefer:

Hejl

Det ser inte bra ut med våra trafikmål. Vi ligger ungefär 10000 blås under och ett par tusen obot under. Om vi ska ha en rimlig chans att hämta hem vårt minus måste vi kraftsamla. Det skulle kännas bra om N-polisen kan visa att vi kan nå i mål. Lika tråkigt om vi inte når målen.

N och N: Vi planerar för två dagar. Kom med förslag på dagar till mig.

Återkoppla till mig, N eller N efter genomförda kontroller (antal blås/obot)

Figur 16. Mail från högre chef till underlydande chefer i län N9 (skickat i slutet av år 2012).

Det är inte bara chefer som får denna typ av mail som gäller insatser utan dessa typer av mail skickas också till lägsta operativa nivå:

Hej på er!

Som ni alla känner till så har vi gjort ett "extra krafttag" för att förbättra våra trafikresultat vad det gäller antalet blås, rattfylleri & hastighet. Kravet från LPME är solklart, antalet blås skall klaras av!

Ni har alla varit med eller kommer att vara med i detta extra krafttag på ett eller annat sätt.

Vissa av er har fått dra ett större lass än andra och vi har "slimmat systemet" under vecka 34 för att få till dessa insatser + allt annat (tingsrättsbevakning mm).

/.. /

Jag vill att ni som jobbar på N redovisar er planering till N så att hon kan bemanna er mot insatsen i den mån ni kommer att jobba mot trafik. Jag vill också att ni redovisar till mig "dag för dag" om ert resultat!

Figur 17. Mail från chef till lägsta operativ personal på en polisstation i län N5 (mail skickat 2012-08-17)

En polis från län N5 på en annan polisstation än ovan berättade att de i slutet av år 2012 under en akut initierad insats för att förbättra resultaten fick order av ett yttre befäl att ställa sig på ett angivet ställe – där det var en liten chans att få tag i rattfyllerister, men där det var fördelaktigt att få många ”blås”. Yttre befälet specificerade ett annat ställe där de inte fick ställa sig – där det var stor chans att få tag i rattfyllerister. Befälet uttryckte att det var antal ”blås” som var i fokus och att tagna rattfyllerister skulle förstöra statistiken. Andra exempel på liknande yttranden från chefer har framkommit under studien från olika delar av landet, men i normalfallet uttrycks inte förhållandet på detta sätt. Däremot är det vanligt att det tydligt framgår att det är ”antal pinnar” som är det centrala för arbetet.

Bristfälligt fokus på olycksstatistik

I normalfallet ligger inte en analys av olycksstatistik till grund för trafiksäkerhetsarbetet. Det kan vara svårt att få tillgång till sådan information för operativ personal när det finns ett sådant intresse. Exempel på mailtrafik som kan tydliggöra detta förhållande:

2012-09-04 (Mail från IG polis till näpochef)	Hej, vet du om det finns någon analys av var vi bör stå med lasern ur en trafiksäkerhetsaspekt? Har KUT eller trafikheten gjort någon sådan analys som vi kan ha till stöd vid val av plats för att åstadkomma största möjliga effekt av vår nedlagda resurstid?
(Svar från näpochef)	Jag skall kolla med trafikchefen, jag vet att han begärde in en analys förra året, frågan är om det finns några aktuella uppgifter. Återkommer
(Svar från näpochef)	Någon analys har inte skett gällande hastighetsöverträdelser! Enligt NTF så är det vid N-skola som den högsta hastigheten vid skolor uppmätts inom N! /../
(Mail från IG polis till näpochef)	Tack. Finns det någon olycksstatistik som man kan kolla på istället? (förutom att de kör för fort utanför N-skola). Jag kan ju ställa frågan direkt till trafikchefen om det är ok?
(Svar från näpochef)	Det är helt OK :)
(Mail från IG-polis till trafikchef)	Tja, finns det någon statistik över var olyckorna varit i distriktet (och eventuellt vad de berott på) så att man kan anpassa platsen för hastighetskontrollerna?
(Svar från trafikchef)	Hej! KUT har inte gjort en sådan analys! Vill du kan du gå in i START2 för att se vart flest olyckor varit i N. /../
(Mail från IG-polis)	Tack. Hur kommer man in i start2?
(Svar från trafikchef)	Hej igen! Jag hoppas du har behörighet, annars ett tips..... snacka med N1 han har, och kan säkert hjälpa dig!
2012-09-20 (Mail från IG-polis till trafikchef)	Hej N2. Det visade sig att N1 inte hade behörighet att slå fram saker i Start II utan bara att tömma alkometrarna. Kan jag få behörighet så kan jag lösa det jag undrade över själv.
2012-09-21 (Svar från trafikchef)	Hej! Jodå N1 har det men kanske inte kan..... Du får vända dig till dina chefer så får de bestämma om det skall sökas behörighet för dig! Om så är fallet skall blankett skickas in till de som handhar databehörighet med dina uppgifter!
Någon blankett skickades inte in.	

Tabell 6. Mailtrafik som syftade till att ta reda på var det var bäst ur en trafiksäkerhetsaspekt att utföra hastighetskontrollerna hämtat från län N5.

Det bör med anledning av vad som framgår i kommunikationen ovan påtalas att det är systemet HOBIT eller Strada som är möjliga att använda för att få tillgång till olycksstatistik och inte Start II, vilket trafikchefen inte verkade känna till. Vidare finns anledning att påtala att även om det upprättas planeringsdokument/

orders (PUM-A) där det nämns att arbetet bedrivs underrättelsebaserat är det ingen garanti för att det i realiteten är fallet. Ett exempel:

"Utsättningen startade och N frågade den ansvarige var underlaget till det underrättelsebaserade arbetet var och vilka som tagit fram detta och fick efter en stunds mumlande fram att det inget fanns utan att det fick vi ta fram själva trots att ordern var skriven. Efter en kort stund på denna utsättning förstod vi att den ansvarige hade begränsade kunskaper om PUM och att ordern inte hade något värde utan personalen gjorde som de brukade, dvs. blåsa lite rör och skriva lite böter"

Figur 18. Mail till mig från polis i en ort i län N10 (gällde trafikvecka under hösten, 2012)

Återkommande liknande synpunkter har framförts vid datainsamlingen under denna studie. Det förekommer att polispersonal under studien framfört att det upprättats bra PUM-A (planeringar för genomförande av aktivitet/aktiviteter) gällande trafiksäkerhetsarbetet, men det verkar vara sällsynt att trafiksäkerhetsarbetet är underrättelselett, vilket ligger i linje med de slutsatser som dras i tillsynsrapporten "Uppföljande inspektion inom trafiksäkerhetsområdet" (RPS, 2013a):

"Inspektionsgruppen kan, med några få undantag, konstatera att de brister som påpekades i inspektionsrapport 2009:7 kvarstår. Inhämmande av operativa underrättelser från kriminalunderrättelsetjänsten inom trafikverksamheten är sällsynt." (RPS, 2013a, sidan 3)

Kritik mot de kvantitativa målen från operativ personal och sättet att bemöta kritiken

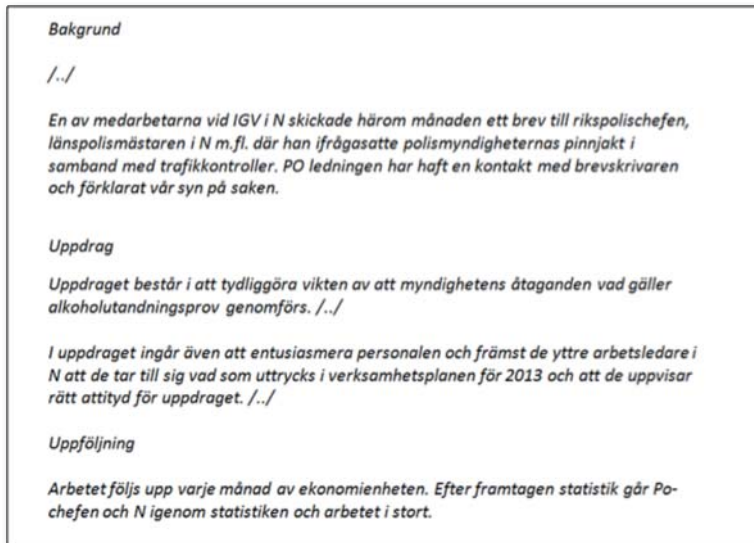
Kritiken mot de kvantitativa målen förekommer både muntligen och skriftligen. Ett exempel på ett mail från polis på lägsta operativ nivå till chef:

Hej!

Hoppas innerligt att jag har läst/tolkat siffrorna fel, men är det tänkt att vi ska göra en högre andel målarbete på sommaren under semesterperiod och högsäsong för kommenderingarna? I runda slängor 50% mer med 50% mindre resurs (semester) med minst 50% fler kommenderingar?

Figur 19. Mail hämtat från län N5 från polis på lägsta operativa nivå till mellanchefer (mail skickat 2013-03-16).

Hur kritiken bemöts varierar. Ett sätt är att inte svara ett annat att ifrågasätta budbäraren – att det är fel på denna inte hur målen sätts och mäts. Ett exempel på hur kritik från personal på lägsta operativa nivå resulterade i ett skriftligt uppdrag till en underordnad chef:



Figur 20. Utdrag ur dokument hämtat från mail från chef i ledningsgrupp till underordnad chef i län N2 (uppdraget beslutat på ledningsmöte 2012-12-18)

Hur omfattande är styrning och uppföljning som kan uppfattas som en "pinnjakt"?

Forward och Ojala (2007) undersökte år 2007 polisens attityder till trafikövervakning. Drygt 1000 poliser fick besvara ett antal frågor. En av frågorna berörde ifall "trafikövervakningen handlar mer om att 'räkna pinnar' än att få ned olyckorna." Forward och Ojala konstaterade att det är "hela 41 % som instämmer i påståendet medan enbart 20 % tar avstånd ifrån det." På påståendet om rapporterade olyckor ligger till grund för arbetet med trafikövervakningen var det endast 11 % av de svarade som instämde i påståendet. Författarna skriver vidare att "hela 61 % anser att beslutsfattarna styrs av andra mått på effektivitet än 'fotfolket' skulle vilja ha" och att "En stor andel (45 %) instämmer med att kravet på ett visst antal alkoholtester styr deras arbete alldeles för mycket" (Forward & Ojala, 2007). Hur förhållandet har ändrats sedan 2007 är oklart. Alla poliser uppfattar inte ett högt fokus på kvantitativa mål som en pinnjakt beroende på återkommande budskap att bl.a. antalet utandningsprov har ett direkt samband med utfallet på antal skadade och döda i trafiken. De blir då inriktade på att utföra ett visst antal utandningsprov eller obotar utan att se det som en "pinnjakt". När, var och i vilket syfte olika aktiviteter vidtas blir dock ointressant eftersom det är antalet utförda aktiviteter som

är i fokus. Effekten på kvaliteten blir därför densamma som den personal som ser det som en pinnjakt.

Ett generellt mått på hur omfattande den kvantitativa styrningen är i form av muntliga order från närmaste chef är svårt att få något precist värde på genom intervjuer. Inom ramen för denna studie har jag inte haft möjlighet att bedriva deltagande observation på ett stort antal polisstationer, vilket jag gjort i samband med tidigare studier (t.ex. Holgersson, 2005; Holgersson, 2007; Holgersson & Knutsson, 2011). Det har dock varit möjligt att ta del av olika former av skriftlig konversation från chefer till operativ personal för att få en inblick i hur trafiksäkerhetsarbetet kommunicerar till lägsta operativa nivå. Jag har fått tillgång till ett flertal mail från olika delar av landet med ett liknande innehåll och från en polisstation har jag fått tillgång till de flesta mail som skickats till operativ personal gällande trafiksäkerhetsarbetet. Utdrag från mailen redovisas i bilaga 7. Innehållet i dessa mail är inte på något sätt unika. Exemplet gör dock inte anspråk på att i omfattning vara representativt för hela landet. Styrningen ser nämligen olika ut mellan olika län och det kan även vara skillnader inom samma län. Exemplet i bilaga 7 presenteras i syfte att åskådliggöra hur kommunikationen av trafikmålen kan se ut för operativ personal på en polisstation och berör perioden juni 2012 till och med september 2013 (således 1 år och 4 månaders skriftlig kommunikation där jag fått tillgång till 36 stycken mail som rörde trafiksäkerhetsarbetet). Förutom de mail som redovisas i bilaga 7 tillkom den muntliga kommunikationen om trafikmålen på utsättningar och andra möten samt uppsatta lappar/whiteboardtavlor där statistiken redovisas. Jag har inte fått tillgång till data som gör att jag kan redovisa omfattningen på de muntliga direktiven. Däremot har jag fått tillgång till en bild på direktivet som satt på ett bord i utsättningsrum och på dörr i anslutning till vapenrum. Detta direktiv sattes upp under våren 2013:



Figur 21. Direktiv som bl.a. tejpats på bord i utsättningsrum (bild tagen 2013-06-14)

Tavlan som åsyftas i texten i bilden ovan sattes upp i anslutning till vapenrum där all polispersonal måste passera innan och efter arbetspass:

VECKA	v.23(6-)	v.24	v.25	v.26	MAJ
BLIS	367	450			1476
OBROT	3 <small>+1 primär 0-662</small>	6			43
OBROT HASTIGHET	15	16			44
RF	5	4			9
DROG RF	2	1			4
NARK BROTT	7	1			22
INRE UT. KONTROLL (RROT)	2	2			40
TOPSNING	1	1			19

Figur 22. Fotografi på tavla för "pinnjakt" (bild tagen 2013-06-15)

En polis i ett arbetslag på ovanstående polisstation framförde att chef C har ett genuint intresse av att utgå från olycksstatistik vad gäller trafiksäkerhetsarbetet. Polismannen hade fått i uppdrag av chef C att ta fram olycksstatistik för området. Polismannen berättade dock att de i stort sett aldrig arbetar på de platser som är mest olycksdrabbade. Istället utför de kontrollerna på platser som ger bra statistik och polismannen menar att det egentligen inte är chef C:s vilja men att chef C tvingas göra så för att arbetslaget inte ska hamna efter i statistiken. Det går nämligen inte att stå på ställen och ha hastighetsövervakning som inte ger ett bra kvantitativt resultat. Vid samtal med chef C kunde denna bild bekräftas. Även vid samtal med chef A och B kunde konstateras att de uppfattade sig vara fångar i systemet. De var tvungna att fokusera arbetet på dessa kvantitativa mål eftersom överordnade chefer krävde måluppfyllelse för dessa och chef A och B:s upplevelse av möjligheten att kunna påverka upplägget verkade obefintlig.

Forward och Ojala konstaterar att det är allvarligt att många polisers uppfattar att trafikövervakning mer handlar om att 'räkna pinnar' än att få ned olyckorna. Andra studier har nämligen visat att de anställdas inflytande över verksamheten kan påverka både organisatoriskt lärande och hur effektivt arbetet sköts (hänvisning sker till Argyris, 1999 och Argyris & Schön, 1996). Forward och Ojala skriver vidare att tidigare studier visat att polisens verksamhet styrs mycket av kvantitativa mått som i sin tur kan skada arbetet (Hänvisning sker till Ekman, 1999 och Holgersson, 2005; 2007). Författarna pekar på att Holgersson (2007) undersökte arbetet med narkotika, men de menar att resultatet även kan appliceras på trafiksä-

kerhetsarbetet. Författarnas uppfattning är att det finns en risk att nuvarande sätt att styra verksamhet gör att poliserna står på sådana platser där de kan samla in många ”pinnar” istället för att eftersträva andra effekter. Senare kunde Woxblom m.fl. (2008) konstatera att så var fallet när de fann att huvuddelen av uttandningsproven utfördes på andra tider än när risken för rattfylleriolyckor var som störst och att arbetet ofta utfördes på platser som var fördelaktiga för att få många ”pinnar”.

Även om både Rikspolisstyrelsen och hälften av polismyndigheterna tagit till sig av tidigare kritik och tagit bort vissa kvantitativa mål blir effekten i praktiken liten för styrningen på operativ nivå. Detta eftersom mått som antal utförda LAU-prov ändå hamnar i fokus vid uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet. Några polisers yttrande från en polisstation i län N5 tydliggjorde problematiken genom att återge vad deras chefer påtalat: *”att nu har vi tagit bort målen så nu får ni visa att ni kan ta in minst lika många rattfyllon som tidigare annars måste vi börja mäta igen”*. Nästan ett identiskt citat erhöles från län N11. En sådan inställning från cheferna skiljer sig från vad forskning visat sig vara effektivt, där det primära målet med dessa kontroller är att påverka den upplevda upptäcktsrisken – inte att få tag i så många rattfyllerister som möjligt. Andra exempel på yttranden från chefer som framförts av polispersonal är att chefer gett återkoppling att antal uttandningsprov har sjunkit och att detta måste åtgärdas, trots att detta mål har tagits bort officiellt. Eftersom det finns kvar som ett inofficiellt mål innebär det inte en förändring i praktiken mot tidigare. Vid ett par intervjuer har det framkommit att personal själva har fått tagit fram mål, men att det mer eller mindre har uppfattats som om de varit styrda att komma fram till vissa saker vad gäller nivån på exempelvis antal uttandningsprov. En ambition att förändra hur trafiksäkerhetsarbetet kommuniceras ut till lägsta operativa nivå får i praktiken inte någon effekt när de grundläggande förhållningssätten med en fokusering på fel mått bibehålls. Det går däremot utåt från ledningshåll att hävda att man ändrat sättet att styra och följa upp trafiksäkerhetsarbetet. Hur styrning och uppföljning kommuniceras till den lägsta operativa nivån kan grovt sett delas upp i tre varianter:

- a) En kvantitativ fokusering på mått som antal uttandningsprov och antal utfärdade ordningsföreläggande.
- b) En avsaknad eller minskning av antal kvantitativa mått inom trafiksäkerhetsområdet, men att dessa inte har ersatts av andra typer av mått som har betydelse för trafiksäkerheten.
- c) Något enstaka effektmål och i övrigt enligt punkt a eller b.

I de fall det skett reella förändringar av sättet att planera och följa upp trafiksäkerhetsarbetet handlar det nästa undantagslöst om att kvantitativa mål i form av antal uttandningsprov och antal utfärdade ordningsföreläggande har tagits bort utan att de ersatts av andra mål. Från ledningshåll på Rikspolisstyrelsen har det framförts en farhåga att detta kan leda till att trafiksäkerhetsarbetet prioriteras ned. Dessa farhågor är berättigade. Som tidigare lyfts fram i rapporten pekar forskning på att det som mäts är det som blir utfört. Mycket talar därför för att det kan vara bättre att ha kvar

nuvarande mål – även om dessa mål uppfattas som en ”pinnjakt” och ger snedstyrningseffekter – än att ta bort dem – om det inte är så att de ersätts av andra tydliga mål. Men det bör samtidigt betonas att huvudslutsatsen i denna rapport är att polisen måste sätta upp andra slags mål inom trafiksäkerhetsområdet.

Del 3

Genomförande/utfall

Inledning

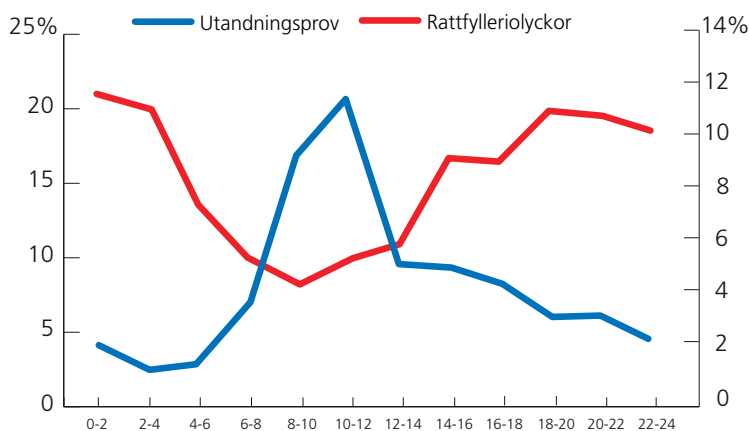
I föregående kapitel framkom att Rikspolisstyrelsens liksom polismyndigheternas uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet är mycket bristfälligt. Denna omständighet har medfört att det inom ramen för denna studie inte har varit möjligt att göra en rikstäckande kartläggning av det genomförda trafiksäkerhetsarbetet i syfte att värdera detta utifrån den bedömningsmall som presenteras i kapitel 1. Istället redovisas polisens genomförda trafiksäkerhetsarbete på en övergripande nivå där vissa centrala variabler lyfts fram. De områden som berörs i kapitlet är:

- Polisens arbete mot rattfylleri
- Polisens arbete mot hastighetsöverträdelser
- Polisens arbete mot oskyddade trafikanter
- Polisens arbete mot olika former av riskbeteenden
- Polisens arbete för att öka användning av skyddsanordningar
- Polisens samverkan med externa aktörer
- Antal skadade och döda i trafiken

I varje avsnitt redovisas vilka källor som ligger till grund för analysen och redovisningen.

Polisens arbete mot rattfylleri

Polisens arbete mot rattfylleri har de senaste åren blivit utsatt för omfattande extern och intern kritik som gått ut på att polisen utför huvuddelen av rattfyllerikontrollerna vid fel tidpunkter och på fel platser. Woxblom m.fl. (2008) visade att de flesta av utandningsproven utförs av polisen på vardagsförmiddagar då antal inrapporterade rattfylleriolyckor var som lägst. I den forskningsgenomgång som görs i kapitel 1 framgår att det är av vital betydelse att en stor del av kontrollerna utförs nattetid då huvuddelen av rattfylleriolyckorna sker. Har det skett någon förändring på de fem år som gått sedan Woxblom m.fl. (2008) gjorde sin undersökning? Utförs de flesta kontrollerna numera nattetid? Är det fortfarande så att de flesta utandningsprov utförs under vardagar? För att svara på dessa frågor finns möjlighet att använda sig av uppgifter från systemet START II. I det första diagrammet redovisas med en röd linje när på dygnet de inrapporterade rattfylleriolyckorna inträffat under de senaste tre åren och en med blå linje när polisen har utfört sina utandningsprov under år 2012.



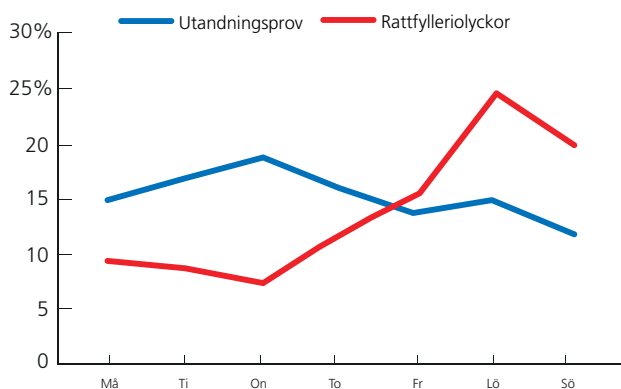
Figur 23. När rattfylleriolyckor brukar inträffa¹⁷ i jämförelse när utandningsprov genomfördes under år 2012¹⁸ redovisat i två timmarsintervall.

Rattfylleri är kopplat till alkoholkonsumtion. Föga förvånade inträffar den största andelen rattfylleriolyckor i samband med helger och sent på natten. Minst andel olyckor sker mitt i veckan mitt på dagen. Figuren ovan åskådliggör att andelen kontroller är liten när risken för rattfylleriolyckor är som störst. Huvuddelen av

17 Källa: STRADA (n=2614). Genomsnittsvärde för de tre senaste åren (2010, 2011 och 2012). Den högra axeln avser procent av olyckorna. Det faktiska antalet rattfylleriolyckor oklart på grund av ett bortfall, men det finns inget som tyder på att andelen registrerade rattfylleriolyckorna i förhållande till det faktiska antalet rattfylleriolyckor skiljer sig nämnvärt under dygnet, veckans dagar eller året.

18 Källa: START II (n=2059520). Avser år 2012. Uppgifter hämtade från samtliga län. Den vänstra axeln avser procent av utandningsproven.

kontrollerna sker dagtid. Samma förhållande råder beträffande vilka veckodagar som rattfyllerikontrollerna utförs. I nedstående figur visas fördelningen av rattfylleriolyckorna och utandningsproven efter veckodagar. Den största andelen utandningsprov görs på onsdagar då andelen rattfylleriolyckor är som lägst. I samband med helger när rattfylleriolyckorna är som flest utförs minst rattfyllerikontroller.



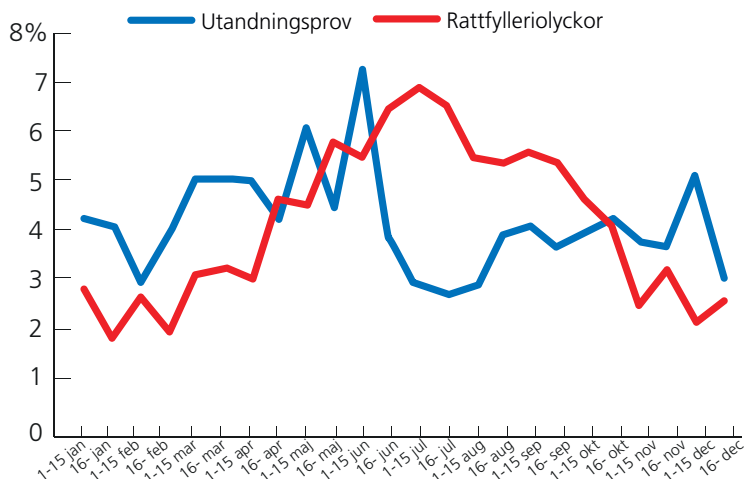
Figur 24. När i veckan rattfylleriolyckor brukar inträffa¹⁹ i jämförelse med när utandningsproven utfördes under år 2012²⁰.

Trafiksäkerhetsdirektör Claes Tingvall har påtalat vikten av att polisen genomför extra många kontroller på sommaren. Antalet rattfylleribrott och antalet alkoholpåverkade förare som dör per månad är dubbelt så hög under årets varmaste månader jämfört med årets kallaste månader²¹. Utdrag från STRADA visar att antal olyckor där föraren misstänks varit påverkad av alkohol ökar under årets varma månader. Men hur ser fördelningen av rattfyllerikontrollerna ut? Är det en större andel kontroller under sommarmånaderna?

19 Källa: STRADA (n=2663). Genomsnittsvärde för de tre senaste åren (2010, 2011 och 2012).

20 Källa: START II (n=2459226). Avser år 2012. Uppgifterna avser samtliga län.

21 <http://www.trafikverket.se/Pressrum/Pressmeddelanden/1/Nationellt/2011/2011-06/Alkoholrelaterade-dodsolyckor-i-trafiken-fordubblas-sommartid/> (2013-09-22)



Figur 25. När på året rattfylleriolyckor brukar inträffa²² i jämförelse med när utandningsproven utfördes under år 2012²³.

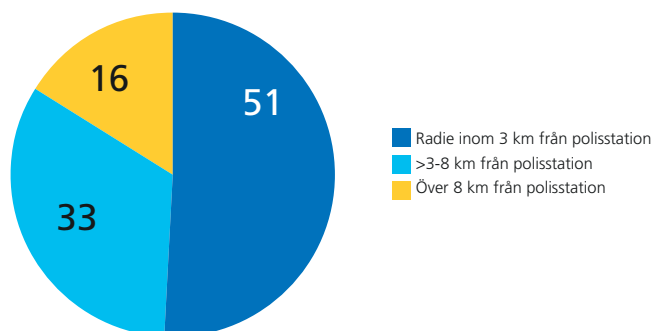
Av ovanstående diagram går det att dra slutsatsen att även när det gäller spridning över året så är det en bristfällig överensstämmelse mellan när rattfylleriolyckorna sker och när utandningsproven utförs. Att kontrollerna varken har anpassats till när på dygnet, när i veckan eller när på året som risken för rattfylleriolyckor är som störst har sin förklaring i nuvarande styr och uppföljningssystem samt sättet att prioritera trafiksäkerhetsarbetet. Det är antal utandningsprov som är i fokus och trafiksäkerhetsarbetet utförs när annan verksamhet så tillåter. Så länge polisen når upp till antal utandningsprov spelar det ingen roll när kontrollerna genomförs. Även om det är enkelt att få utdrag (lagras i IT-systemet START) på när kontrollerna utförs används inte dessa utdrag vid uppföljning av verksamheten. I bilaga 13 sker en länsvis presentation av när på dygnet utandningsproven har genomförts under år 2012. Det finns vissa skillnader mellan länen, men i stora drag så uppvisar alla län en liknande fördelning.

Kritiken mot polisens sätt att genomföra utandningsprov har också handlat om valet av platser för kontrollerna. Var utandningsproven är genomförda noteras för närvarande inte i något register. Detta förhållande är därför svårare att följa upp jämfört med när proven utförs. Den information jag erhållit genom mail och muntliga kontakter vid datainsamlingen till denna studie pekar på att urvalet av platser följer samma mönster som tidigare – även om det finns lokala undantag. Den största resurstiden spenderas fortfarande på ett fåtal platser som är särskilt gynnsamma för att uppnå ett stort antal utandningsprov. Att många skall se kontrollerna eller att de utförs för att få tag i rattfyllerister har generellt sett en underordnad betydelse.

22 Källa: STRADA (n=2663). Genomsnittsvärde för de tre senaste åren (2010, 2011 och 2012).

23 Källa: START II (n=2459226).

Uppgifter från händelserapporterings-systemet STORM²⁴ indikerar att trafikkontrollerna i huvudsak förläggs till vissa platser som ofta ligger relativt nära den adress där polispatrullerna utgår ifrån. I stora delar av vägnätet utförs inga kontroller överhuvudtaget. Senare i detta kapitel kommer det framgå att i ett stort antal kommuner är aktivitetsgraden vad gäller trafikövervakning mycket låg (se exempelvis tabell 11). I många kommuner genomfördes totalt sett under hela år 2012 enbart någon eller några enstaka trafikkontroller. Täckningen av vägnätet är också bristfälligt i kommuner där polisen har en hög aktivitetsgrad på trafiksäkerhetsarbetet. Det har att göra med att trafikkontrollerna koncentreras till ett starkt begränsat antal platser. Även om det utförs många utandningsprov totalt sett i en kommun blir det därmed ändå många vägavsnitt som helt saknar trafikkontroller. Ett exempel hämtat från en kommun där polisen har en mycket hög aktivitetsgrad inom trafiksäkerhetsområdet kan tydliggöra förhållandet. Under nittio dagar upprättade polisen 243 trafikkontroller i denna kommun. Omkring hälften av dessa genomfördes inom en radie av 3 km från polisstationen. En tredjedel mellan 3-8 km från polisstationen och knappt en sjuandedel över 8 km från polisstation.



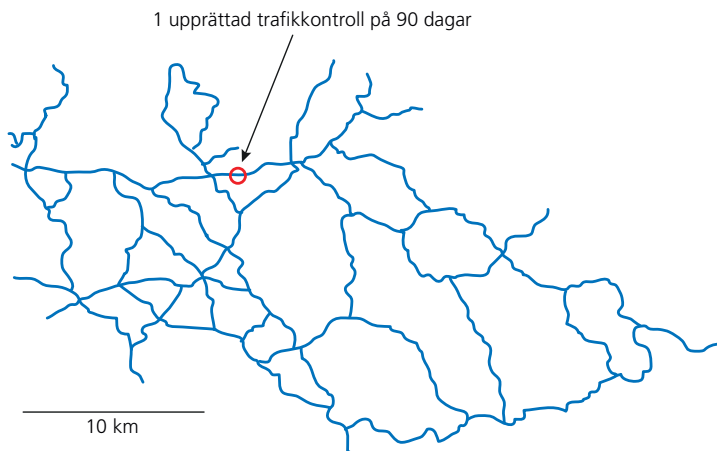
Figur 26. Fördelning av platser för trafikkontroller²⁵ under tre månader (n=243) i en kommun.

Av de kontroller som utfördes inom 3 km från polisstationen utfördes drygt en tredjedel på två platser och ytterligare en tredjedel var fördelade på åtta platser. Totalt var således 2/3 av dessa kontroller fördelade på 11 platser. Av de kontroller som utfördes från över 3 km till 8 km från polisstationen var drygt en fjärdedel utförd på tre platser och ytterligare en fjärdedel fördelade på fyra platser. Sju platser stod således för över 50 procent av dessa trafikkontroller. Av de kontroller

24 Källa: STORM (sep-nov år 2012). Uppgifter begärdes in från samtliga län, men kvaliteten på uppgifterna varierade. Det visade sig bl.a. att två län (Skåne och Blekinge) inte registrerade trafikkontroller i detta system utan menade att det ingick i den normala linjeverksamheten att utföra kontroller (kontroller registrerades i undantagsfall).

25 Källa: STORM (sep-nov år 2012). Händelsekod: Trafikkontroll. Kommunen anonymiseras på grund av att fokus inte skall hamna på denna kommun (inom ramen för denna studie presenteras inte resultatet på kommunnivå gällande platserna för alkoholutandningsprov).

som utförs mer än 8 km från polisstationen var knappt en tredjedel utförda på två platser och ytterligare en tredjedel på sex andra platser. Totalt var således ungefär 2/3 av trafikkontrollerna över 8 km från polisstationen utförda på åtta platser. Nedanstående kartskiss tydliggör att det inte genomförs kontroller på många vägvagnsnitt. På kartskissen är inte de minsta vägarna utritade.



Figur 27. Skiss över vägar inom ett område samt var trafikkontroller upprättats under 3 månader²⁶ i en kommun där polisen har en hög aktivitetsnivå inom trafiksäkerhetsområdet. Ena kanten på vägnätet ligger cirka 8 km från polisstation.

Den kontroll som utfördes i området ovan (figur 27) genomfördes en vardag mitt i veckan mellan klockan 10 och 11 på förmiddagen. Under år 2012 inträffade inom vägnätet som redovisas på kartskissen 32 trafikolyckor²⁷. 22 av olyckorna inträffade på det statliga vägnätet och två på vägar där kommunen är väghållare. De övriga på enskild väg. Tre av trafikolyckorna rörde sig om allvarliga singelolyckor där personbilar kört av vägen. I minst ett av dessa fall misstänks föraren varit alkoholpåverkad (i ett fall okänt). I totalt 15 av 32 fall blev förare testade för eventuell alkoholpåverkan. I övriga fall är det okänt om förare varit påverkad. 3 förare blev misstänkta för rattfylleri, dvs. vid 20 % av olyckorna där det genomfördes utandningsprov. I trafikolyckorna som skedde inom detta område under år 2012 skadade sig totalt 40 personer varav tre allvarligt. Det bör noteras att detta var de inrapporterade olyckorna och att det inte är ovanligt att alla olyckor inte registreras. Det framgår av trafikverkets hemsida att endast ungefär hälften av de svåra skadefallen rapporteras²⁸ och ungefär en tredjedel av de lindriga²⁹. Bortfallet varierar dessutom med bland annat trafikantkategori.

²⁶ Källa: STORM (sep-nov 2012).

²⁷ Källa: STRADA. Polis och sjukhusrapporterade olyckor (ej olyckor där enbart gående varit inblandade).

²⁸ Dödsolyckor rapporteras dock så gott som alltid in.

²⁹ <http://www.transportstyrelsen.se/sv/Press/Statistik/Vag/Olycksstatistik/Olycksstatistik-vag/> (2013-10-06)

Det redovisade exemplet är representativt så tillvida att kontrollerna är koncentrerade till vissa platser, att många kontroller utförs relativt nära polisstationen där polispatrullerna utgår ifrån och att ett fåtal eller inga kontroller utförs på en stor del av vägnätet. Radien tre respektive åtta kilometer från polisstationen skall inte ses som någon generell gräns för var huvuddelen av kontrollerna sker utan det kan handla om mer än det dubbla avståndet. Avgörande i valet av kontrollplatser är till stor del möjligheten att komma upp i många utandningsprov. Finns det platser på nära håll väljs dessa framför platser långt ifrån polisstationen. I de fall inriktningen är att få tag i rattfyllerister väljs platsen utifrån var poliserna tror att det är stor chans att få tag i rattfyllerister. Även i detta fall är avståndet något som vägs in i val av plats. De poliser som utför en stor del av utandningsproven är placerade på enheter som har ansvar för akutverksamheten. Att kontrollerna utförs nära polisstationer har framförallt att göra med att trafiksäkerhetsarbetet har en låg prioritet i jämförelse med andra arbetsuppgifter. För det första vill poliserna inte hamna alltför ”off-side”, utan vara nära centralorten där de flesta inkommande arbetsuppgifter utförs. Det gör att patruller som regel undviker att åka till platser långt från polisstationen i syfte att utföra utandningsprov. För det andra är utandningsproven normalt sett något som utförs i mån av tid. Poliserna utnyttjar luckor mellan inkommande arbetsuppgifter. En patrull som väljer att åka till en plats långt ifrån där de befinner sig när de får tid över riskerar att bara hinna med transporten till en tänkt kontrollplats innan de blir avbrutna av andra arbetsuppgifter. Att många kontroller utförs på vardagsförmiddagar mitt i veckan är också ett utslag av att trafiksäkerhetsarbetet är en aktivitet som utförs när tid så medges. Ett fokus på antal utandningsprov möjliggör ett sådant förhållningssätt. Kvaliteten i arbetet synliggörs inte. Det går att dra tydliga paralleller till polisens arbete med narkotika. När det gäller val av plats har forskning inom narkotikaområdet visat att polisen har en lägre aktivitetsgrad ju längre en ort ligger ifrån polisstationen där polispatrullerna utgår ifrån. Att det sker en fokusering på antal registrerade narkotikabrott för att bedöma utfallet av en verksamhet har visat sig ha en negativ påverkan på kvaliteten i arbetet (se Holgersson, 2007; Holgersson & Knutsson, 2011). Liknande förhållande gäller för arbetet med rattfylleri.

Ovanstående analys av var och när kontrollerna utförs visar det sig att det trots en omfattande kritik inte skett någon förbättring på fem år. Dessutom har antal utandningsprov minskat. I polisens årsredovisning gällande år 2012 framförs att:

”Antalet alkoholutandningsprov (LAU-prov) för att upptäcka eventuellt rattfylleri fortsätter att minska och har under 2012 minskat kraftigt med 13 procent jämfört med föregående år ../ Samtliga polismyndigheter utom Gotland har minskat antalet alkoholutandningsprov.” (RPS, 2013b, sidan 21)

Ett minskat antal prov har inte medfört att polisen har lyckats att få tag i fler rattfyllerister. Tvärtom – polisen upptäcker färre rattfylleribrott. I polisens årsredovisningen gällande år 2012 påtalas att antalet anmälda rattfylleribrott har minskat

kraftigt (11 procent). Att öka antal upptäckta rattfyllerister angavs som ett skäl till att minska målnivåerna eller helt ta bort denna typ av mål. BRÅ framför i sin rapport "Brottsutvecklingen i Sverige 2008-2011" att det minskade antal upptäckta rattfylleribrott framförallt beror på polisens minskade antal kontroller. BRÅ gör dock bedömningen att den faktiska rattfylleribrottsligheten gått ned och att det framförallt har att göra med att konsumtionen av alkohol har minskat. De stödjer resonemanget att antalet rattfyllerister har minskat på att andelen döda som har en straffbar mängd alkohol i blodet har minskat (Brå, 2012). De två senaste åren har dock denna siffra inte fortsatt att sjunka, utan har istället ökat.

Tabell 7. Andelen dödade förare av motorfordon vid polisrapporterade olyckor med otillåten mängd alkohol i blodet (Trafikanalys, 2013. Tabell 5.4 sidan 90)

År	Alkohol i blodet promille $\geq 0,2$	Alkohol i blodet promille $\geq 1,0$
2010	13.3 %	12.7 %
2011	20.8 %	14.5 %
2012	17.8 %	16.4 %

Sammanfattningsvis utförde polisen drygt 2.3 miljoner utandningsprov under år 2012 med en bristfällig spridning av kontrollerna i tid och rum. Skälet till denna kvalitetsbrist har framförallt att göra med en ensidig fokusering på antal utandningsprov, där platserna och tidpunkterna för kontrollerna inte blir föremål för uppföljning. Polisen har de senaste åren försämrat sitt arbete mot rattfylleribrottsligheten. Det finns mycket som tyder på att det inte är en framgångsrik strategi att ta bort kvantitativa mål utan att ersätta dem med andra mål. Kvantiteten förändras negativt utan att kvaliteten i arbetet höjs i motsvarande utsträckning. Det föreligger ett stort behov av att ändra styrning och uppföljning vad gäller polisens arbete mot rattfylleri.

Polisens arbete mot hastighetsöverträdelser

För att beskriva hur polisens hastighetsövervakning genomförs har det funnits ett behov av att undersöka ett flertal förhållande.

En övergripande frågeställning som det finns anledning att beskriva är om polisen generellt beivrar lagöverträdelser på vägar med en hastighet där de flesta allvarliga olyckorna sker. Med tanke på olycksrisken (se t.ex. Land och Nilsson, 2002; Trafikanalys, 2013) bör en betydande andel av kontrollerna utföras på vägar med en högsta tillåtna hastighet på 70-90 km/h. En omfattande övervakning bör även ske på vägar med 50 km/h, medan en mindre andel av övervakning bör ske på vägar med 30 km/h och på vägar med 100 km/h eller högre hastighet. I nedanstående tabell har en bedömning gjorts huruvida kontrollerna ser ut att utföras på rätt typ av vägar i respektive län. Till grund för analysen ligger information i Start II.

	Antal utfärdade 0-bot (hastighetsöverträdelser)	Helhets- bedömning	30 vägar	40 vägar	50 vägar	60 vägar	70 vägar	80 vägar	90 vägar	100 vägar	110/120 vägar
Blekinge	3 562		25,0	0,0	41,9	0,8	11,0	11,8	5,2	4,0	0,3
Dalarna	2 528		8,2	13,3	17,1	13,0	19,4	11,9	14,5	1,2	1,4
Gotland	637		17,1	4,7	25,0	18,5	7,7	23,2	3,8	0,0	0,0
Gävleborg	2 154		13,9	4,3	32,8	12,9	6,6	11,0	8,6	0,0	9,8
Halland	6 898		7,9	18,5	13,2	2,4	5,5	8,0	1,0	1,1	42,5
Jämtland	3 034		6,2	2,9	23,6	4,0	20,6	9,9	29,2	3,3	0,0
Jönköping	5 196		7,6	0,0	26,9	0,6	16,0	7,2	16,4	1,6	23,7
Kalmar	2 996		14,8	0,2	26,3	2,5	24,6	8,1	15,9	7,5	0,0
Kronoberg	1 999		11,7	1,0	18,1	2,3	13,5	11,6	35,6	4,6	1,6
Norrbottnen	3 334		9,0	1,3	19,8	3,0	14,8	12,2	30,9	6,5	2,5
Skåne	23 869		16,4	5,1	34,4	2,3	12,8	10,3	3,9	1,3	13,5
Stockholm	24 533		39,9	1,6	21,1	1,1	19,4	0,5	9,1	2,1	5,1
Södermanland	5 948		7,3	4,3	15,0	1,0	14,3	4,0	13,1	0,4	40,6
Uppsala	5 000		18,4	0,6	26,1	0,0	11,5	4,7	7,0	0,2	31,6
Värmland	4 604		9,6	0,8	25,4	6,0	18,1	11,9	18,7	7,9	1,6
Västerbotten	3 379		5,7	2,1	21,7	4,6	28,5	5,1	27,0	2,1	3,3
Västernorrland	4 394		6,6	0,0	31,1	2,0	27,6	10,7	15,0	5,3	1,5
Västmanland	5 577		12,1	2,1	23,9	3,4	11,9	14,9	6,9	13,6	11,2
Västra Götaland	14 542		8,5	2,9	30,2	6,7	27,3	5,2	12,7	0,5	6,0
Örebro	6 313		16,6	0,6	24,7	1,7	31,6	7,5	6,0	2,2	9,1
Östergötland	9 489		11,8	3,4	22,2	0,3	32,4	5,6	3,9	0,5	19,9

Tabell 8. Utfärdade ordningsföreläggande fördelat på olika typer av vägar (%).³⁰

Ovanstående tabell säger inte om polisen faktiskt arbetat på vägavsnitt eller på tider med en förhöjd olycksrisk, men detta enkla utdrag indikerar att åtminstone tre län inte gör detta. Utskriften från Start II visar att sannolikheten också är överhängande att ytterligare åtta län (de som fått en gul markering) likaså utför övervakningen på fel vägavsnitt ur ett trafiksäkerhetsperspektiv. Det krävs dock en djupare analys för att kunna fastställa huruvida så är fallet och även om de som fått ett grönt värde utför sina kontroller på rätt vägavsnitt. En sådan analys kommer att ske senare i kapitlet. Det bör tydliggöras att med ett par enkla knapptryckningar kan man få ut den statistik som visas i tabellen ovan, men av föregående kapitel kan konstateras att sådan typ av uppföljning inte nyttjas.

I inspektionsrapporten som Rikspolisstyrelsen presenterade i början av år 2013 framförs att rapportering av hastighetsöverträdelser i intervallet 6-9 km/h är bristfälligt. En redovisning av andelen rapporterade ordningsföreläggande i detta intervall visar att de flesta län ligger klart under Rikspolisstyrelsens målsättning.

30 Källa: Start II. För att få ett grönt värde i bedömningen räcker det med att 1/3 av ordningsföreläggandena är utfärdade på vägar med 70-90 km/h, minst 1/5 av kontrollerna på vägar med 50 km/h och högst 10 % av kontrollerna på vägar med 110/120 km/h. Denna bedömning torde anses som mycket frikostig. Över 60 % av dödsolyckorna under år 2012 inträffade på vägsträckor med 70-90 km/h (Trafikanalys, 2013). Enbart ett län (Västerbotten) utfärdade mer än 60 % av ordningsföreläggande på vägar med 70-90 km/h. Ett par län låg nära 60 %.

	Antal utfärdade 0-bot (hastighetsöverträdelser)	Helhets- bedömning	Procent av dessa i intervallet 6-9 km/h för fort
Blekinge	3 562		20,4
Dalarna	2 528		11,9
Gotland	637		25,7
Gävleborg	2 154		11,8
Halland	6 898		6,6
Jämtland	3 034		13,5
Jönköping	5 196		3,6
Kalmar	2 996		8,8
Kronoberg	1 999		7,2
Norrbottnen	3 334		15,3
Skåne	23 869		23,2
Stockholm	24 533		6,6
Södermanland	5 948		24,5
Uppsala	5 000		14,2
Värmland	4 604		11,7
Västerbotten	3 379		19,7
Västernorrland	4 394		11,4
Västmanland	5 577		8,1
Västra Götaland	14 542		9,0
Örebro	6 313		14,7
Östergötland	9 489		11,0

Tabell 9. Fördelningen ordningsföreläggande som utfärdats i intervallet 6-9 km/h³¹.

Det är bara ett län (Gotland) som nådde upp till det nationella målet år 2012 att en fjärdedel av ordningsföreläggandena skall utfärdas i intervallet 6-9 km/h. Det var fyra län som låg över eller omkring 20 procent.

Ett annat förhållande som bör lyftas fram är omfattningen på polisens arbete mot hastighetsöverträdelser gällande olika typer av fordon. Trafikverket pekar på att tunga lastbilar är den fordonsklass som har lägst andel trafikarbete inom gällande hastighetsgräns, beaktat att deras lagstadgade hastighet är högst 80 km/h (Trafikverket, 2013). En genomgång av utfärdade ordningsföreläggande visar att det bara är ett län (Skåne) som utfärdat hastighetsöverträdelser i mer betydande omfattning på andra fordon än personbilar:

31 Källa: Start II. För att få ett grönt värde krävs att 25 % av ordningsföreläggandena gällande hastighetsöverträdelser är utfärdade i intervallet 6-9 km/h. För att få ett gult värde krävs att ca 20 % av dem eller därutöver är utfärdade i det intervallet.

	Antal utfärdade 0-bot (hastighetsöverträdelser)	Helhets- bedömning	Buss	Lb med släp	Mc	Personbil
Blekinge	3 562		0,3	0,5	0,7	89,8
Dalarna	2 528		0,2	0,4	0,8	88,4
Gotland	637		0,0	0,8	0,9	87,1
Gävleborg	2 154		0,4	0,2	0,6	90,0
Halland	6 898		0,1	1,4	0,3	86,2
Jämtland	3 034		0,4	0,6	0,7	86,4
Jönköping	5 196		0,2	1,7	0,3	87,5
Kalmar	2 996		0,4	0,4	0,9	88,4
Kronoberg	1 999		0,2	1,0	0,5	89,3
Norrbottnen	3 334		0,3	2,5	0,4	83,5
Skåne	23 869		0,3	5,1	0,6	89,8
Stockholm	24 533		0,3	0,2	0,8	87,1
Södermanland	5 948		0,3	1,6	0,4	87,8
Uppsala	5 000		0,1	0,4	0,7	89,7
Värmland	4 604		0,4	1,5	0,7	85,9
Västerbotten	3 379		0,3	1,0	0,4	87,2
Västernorrland	4 394		0,1	1,0	0,5	87,0
Västmanland	5 577		0,1	1,5	0,4	85,2
Västra Götaland	14 542		0,3	1,8	0,5	87,2
Örebro	6 313		0,1	2,4	0,8	85,5
Östergötland	9 489		0,2	1,6	0,6	86,3

Tabell 10. Ordningsföreläggande hastighet fördelade på fordonsslag³².

Av ovanstående tabell framgår att en liten andel av ordningsföreläggande för hastighetsöverträdelser gällde förare av buss. Hur få som rapporteras går att tydliggöra genom att lyfta fram antal istället för andelen. På Gotland rapporterades ingen under hela år 2012. I Uppsala län och Kronobergs län rapporterades 3 stycken. I Dalarnas län rapporterades 5 stycken. I Västmanlands län och Västernorrlands län rapporterades 6 stycken. Det är även ett fåtal förare av lastbil med släp som rapporteras. I Gävleborgs län rapporterades 4 stycken under år 2012. På Gotland 5 stycken och i Dalarna 10 stycken. Risken att som förare av en MC bli rapporterad är också låg. På Gotland rapporterades 6 stycken under år 2012. I Kronobergs län 10 stycken, i Norrbottens län och Västerbottens län 13 stycken³³.

32 Källa: RIOB. Det räcker att andelen ordningsföreläggande når över 1 % på något annat fordonsslag än personbil för att få ett gult värde. För att få ett grönt värde krävs över 3 % på Lb med släp, eller över 1,5 % på motorcyklar eller över 1 % på bussar. En sådan bedömning måste anses som mycket frikostig.

33 Källa: RIOB. Redovisningen gäller antal utfärdade ordningsföreläggande för hastighet. Primärrapporter kan dessutom förekomma, men dessa har vid tidigare datainsamling (bl.a. Holgersson, 2005) visat sig vara få i förhållande till ordningsförelägganden och påverkar utfallet i liten utsträckning. En genomgång av 1000 slumpmässiga hastighetsöverträdelser på laserprotokoll visade att det finns en skillnad mellan orter gällande hur många som förnekar en hastighetsöverträdelse. På landsbygden låg nivån på 1 %. I orter över 100 000 invånare hamnade nivån på 2-4 %. I Stockholm fanns det områden där siffran kom upp till 6-8 %, medan den i andra områden i Stockholm låg på 2-3 %.

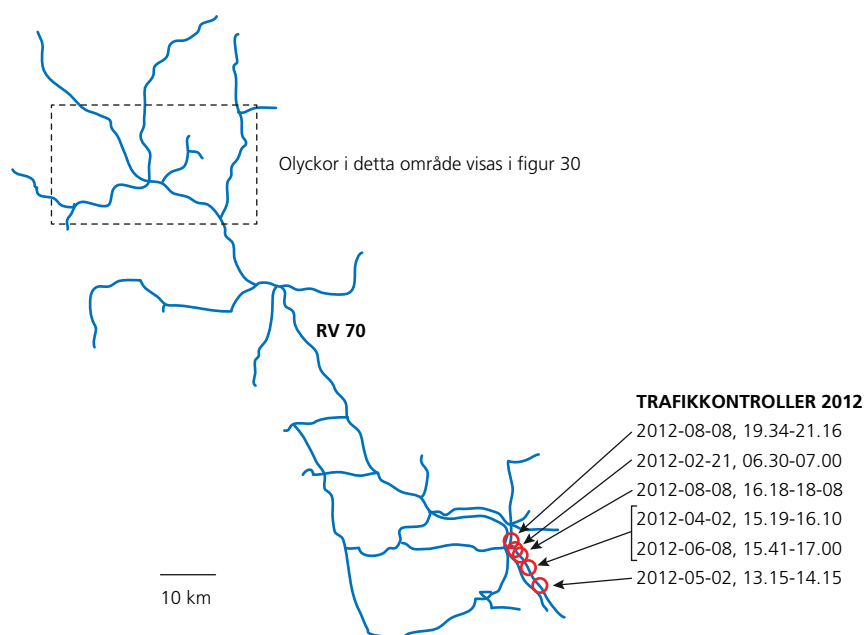
När det gäller riktade trafikinsatser framhålls i inspektionsrapporten från Rikspolisstyrelsen att riktade trafikinsatser utförs över hela landet, men att kontrollerna i den mån det är möjligt, bör spridas under större delen av året och inte som nu vara begränsad till endast ett par dagar i koncentrerad följd (RPS, 2013a). Att kontroller behöver ha en viss intensitet för att påverka trafikanter gäller inte bara för trafikinsatser utan för trafiksäkerhetsarbetet i stort. En analys av utfärdade ordningsföreläggande gällande hastighetsöverträdelse visar att polisens aktivitetsgrad är låg i många kommuner. I två kommuner i landet utfärdade polisen färre än 10 ordningsföreläggande gällande hastighetsöverträdelser under år 2012. Lägst antal ordningsföreläggande i landet utfärdades i Bjurholms kommun i Västerbotten, 3 stycken. I Bjurholms kommun inrapporterades en dödsolycka, en svår olycka och 6 lindriga olyckor under år 2012. Förutom den person som avled skadade sig minst 10 personer varav två allvarligt. I redovisningen av dödsolyckan framgår att *”Personbilen har av spåren att döma förts i mycket hög fart”*³⁴.

I sju kommuner utfärdade polisen 20 eller färre ordningsföreläggande under år 2012. I Älvdalens kommun i Dalarna utfärdade polisen just 20 ordningsföreläggande. En genomgång av de laserprotokoll som upprättats visar att polisen haft sju kontroller under året i Älvdalens kommun. Vid två av kontrollerna rapporterades inga fortkörare. I Älvdalens kommun inrapporterades det under år 2012 två dödsolyckor, två svåra olyckor och 17 trafikolyckor som definierades som lindriga. Nedan är bild på en av dödsolyckorna.



Figur 28. En av dödsolyckorna i Älvdalens kommun under år 2012. Foto: Räddningstjänsten, Mora.

I Älvdalen kommun finns 69,5 mil statlig väg, 7 mil kommunal väg och 405 mil enskild väg. Det totala vägnätet är således 481 mil. Av ett års 8784 timmar genomförde polisen totalt övervakning i 7 timmar och 35 minuter. Under dessa timmar skedde bara övervakning på en plats åt gången. På nedanstående skiss över vägarna i Älvdalens kommun markeras samtliga hastighetskontroller som polisen genomförde under år 2012³⁵. Samhället Älvdalen ligger i skissens nedre del. Mellan Älvdalen och Mora är det cirka fyra mil. Poliserna i Mora ansvarar i normalfallet för att bevakna även Älvdalens kommun. Som tidigare beskrivits vill patruller ogärna hamna alltför ”off-side” från centralorten. Det gäller särskilt när antal tillgängliga patruller är få – vilket snarare är en regel än ett undantag i många orter. Det är en förklaring till att hastighetskontroller så sällan genomfördes i Älvdalens kommun och att inga kontroller under året genomfördes norr om Älvdalens samhälle. Trafikpolisen har drygt 12 mil att köra till Älvdalens kommun från sin utgångsposition. Till Älvdalens kommuns norra delar är det ytterligare cirka 20 mil.



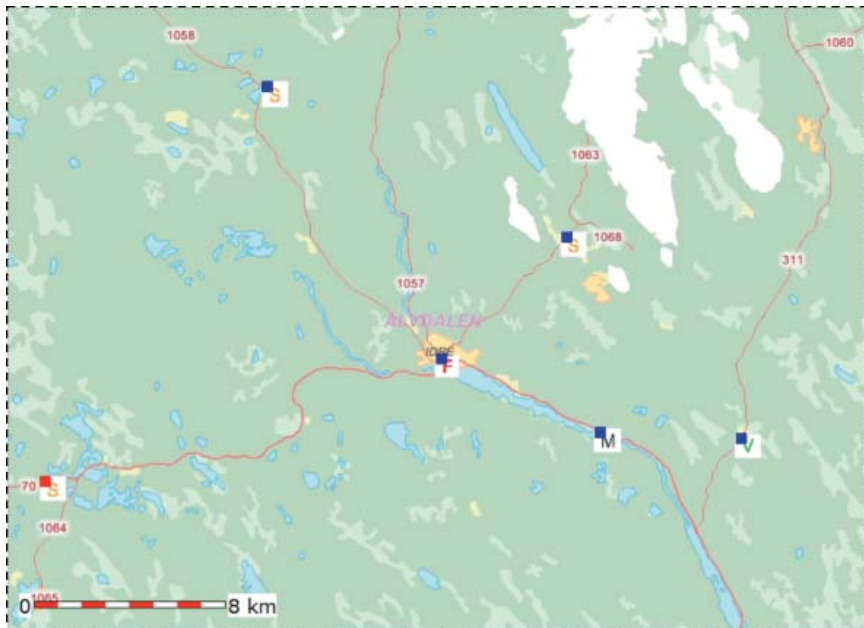
Figur 29. Samtliga hastighetskontrollerna i Älvdalens kommun år 2012. Källa: Laserprotokoll³⁶.

Av skissen framgår att det bara genomfördes hastighetskontroller i de allra södraste delarna av Älvdalens kommun under år 2012. Olyckor skedde längs hela RV 70 och på vissa mindre vägar. Enligt uppgifter från STRADA dog två personer, 13 skadades allvarligt och 23 lindrigt i trafiken inom Älvdalens kommun under år

35 Källa: Genomgång av laserprotokoll.

36 En ytterligare kontroll i Älvdalens centrum har genomförts, men datum och sluttid framgår inte av laserprotokoll – bara starttiden 07.20 (inga förare rapporterades).

2012. På nedanstående karta markeras några av de trafikolyckor som inträffade Älvdalens kommun under detta år (se även markerad ruta i figur 29 avseende områdets placering). Blå markering i figur 30 är olyckor som inrapporterats av polisen och den röda markeringen är en olycka som rapporterades in enbart av sjukvården. ”M” betyder möte och var en dödsolycka.



Figur 30. Utdrag ur STRADA. Norra delen av Älvdalens kommun (ldre).

En genomgång av de laserprotokoll³⁷ och händelserapporter³⁸ som upprättades vid hastighetskontroller under år 2012 visar att antal utfärdade ordningsförelägganden speglar omfattning på hastighetsövervakningen väl. I kommuner där polisen har utfärdat ett fåtal ordningsförelägganden har också hastighetskontrollerna varit mycket begränsade. Det har att göra med att utfallet bedöms utifrån antal utfärdade ordningsföreläggande och inte när, hur länge och på vilka platser som trafikkontrollerna har genomförts. Intresset av att genomföra kontroller utan att det utfärdas ordningsförelägganden blir därför lågt. I 33 kommuner i landet rapporterar polisen färre än en fortkörare i veckan. I 68 kommuner färre än tre. Polisen utfärdade i genomsnitt 5 hastighetsöverträdelser per kommun per vecka³⁹. I nedan-

37 Datasamlingen omfattar alla laser protokoll från samtliga polismyndigheter. Vid en hastighetskontroll där laserinstrument används skall ett särskilt protokoll så kallat laserprotokoll upprättas.

38 Datasamlingen omfattar utdrag från händelserapportsystemet STORM, händelsekod 3007: trafikkontroll. I denna kod ingår också andra trafikkontroller än hastighetskontroller.

39 Medianvärde. Källa: RIOB.

stående tabell redovisas hur många ordningsföreläggande gällande hastighetsöverträdelser som utfärdas i genomsnitt per vecka fördelat på kommunnivå i Sverige.

Antal i veckan	Antal kommuner	Akkumulerat antal (%)
< 1	33 st	11%
1 till <3	63 st	34%
3 till <10	128 st	77%
10 till < 20	33 st	89%
20 till < 30	12 st	93%
30 till < 40	6 st	95%
40 till < 60	7 st	98%
60-100	4 st	100%
>100	1 st	100%

Tabell 11. Antal ordningsföreläggande gällande hastighetsöverträdelser som utfärdas på kommunnivå i genomsnitt/vecka⁴⁰.

Genom att dela upp året i timmar blir omfattningen på polisens aktivitetsgrad tydlig. I över 90 procent av kommunerna utfärdas i genomsnitt högst ett ordningsföreläggande var åttonde timme. Beaktar man längden på vägnätet framgår att det nära nog är en försumbar risk att bli ertappad för en hastighetsöverträdelse även i kommuner som utfärdar relativt många ordningsförelägganden - förutom om polisen koncentrerar hastighetsövervakningen till vissa platser. I Nyköpings och Norrköpings kommun som ligger fjärde respektive femte högst i landet vad gäller antal utfärdade ordningsföreläggande per vecka så går det drygt 2,5 timmar i genomsnitt mellan varje utförd ordningsföreläggande på ett vägnät som överskrider 320 respektive 360 mil. De flesta kontroller är koncentrerade till ett fåtal platser, vilket gör att stora delar av vägnätet även i dessa kommuner inte hade några eller ett fåtal hastighetskontroller under år 2012. Nedanstående tabell åskådliggör på länsnivå hur liten den generella risken är att rapporteras för hastighetsöverträdelser med nuvarande rapporteringsvolym. Kolumn 1 visar det genomsnittliga flödet per dygn (förenklat uttryckt: hur många fordon det passerar på en genomsnitts-plats/dygn i det statliga vägnätet). I kolumn två framgår hur långt det statliga och det totala vägnätet är i respektive kommun. Kolumn 3 innehåller information om det högsta antal fordon som passerade en enskild mätpunkt under en timme i det statliga vägnätet. I den fjärde kolumnen framgår hur många ordningsföreläggande som utfärdades totalt sett per dygn i respektive län.

40 Källa: RIOB. För att se en redovisning per kommun se bilaga 8.

Tabell 12. Trafikflöde, vägsträcka och antal rapporterade hastighetsöverträdelser⁴¹.

	Genomsnittligt flöde/dygn på det statliga vägnätet ⁴²	Längden på det statliga vägnätet i länet/längden på det totala vägnätet ⁴³ i länet (km)	Det högsta antalet fordon som passerade en enskild mätplats i det statliga vägnätet under en timme	Antal rapporterade hastighetsöverträdelser/dygn ⁴⁴
Blekinge	1 431	1 548 / 9 200	1 317	10
Dalarna	1 195	4 995 / 39 083	1 397	7
Gotland	754	14 86 / 5 926	1 485	2
Gävleborg	1 603	3 605 / 31 379	1 844	6
Halland	2 354	2 894 / 16 713	2 856	19
Jämtland	523	6 025 / 42 499	752	8
Jönköping	1 589	4 629 / 26 824	2 370	14
Kalmar	1 160	4 024 / 26 158	1 295	8
Kronoberg	1 226	3 610 / 21 493	1 025	5
Norrbottn	571	8 637 / 45 922	1 015	9
Skåne	2 384	7 661 / 35 718	3 452	65
Stockholm	6 526	2 749 / 25 506	2 879	67
Södermanland	2 142	2 709 / 15 141	1 517	16
Uppsala	1 849	3 391 / 16 452	1 905	14
Värmland	1 183	4 789 / 30 680	1 884	13
Västerbotten	535	9 246 / 50 968	1 304	9
Västernorrland	939	5 103 / 32 175	1 788	12
Västmanland	2 064	2 141 / 10 918	2 377	15
Västra Götaland	2 246	11 779 / 61 597	2 659	40
Örebro	1 799	2 926 / 18 721	2 383	18
Östergötland	1 663	4 569 / 2 4717	1 746	26

41 Källa (Trafikflöde, antal vägkilometer per län och högsta antal fordon som passerar mätplats): Trafikverket – statistik från mätpunkter varvid trafikarbetet (begrepp som används inom trafikforskningen för att beskriva trafikbelastning) kan beräknas. Källa (Antal rapporterade hastighetsöverträdelser): START II och avser ordningsförelägganden under år 2012.

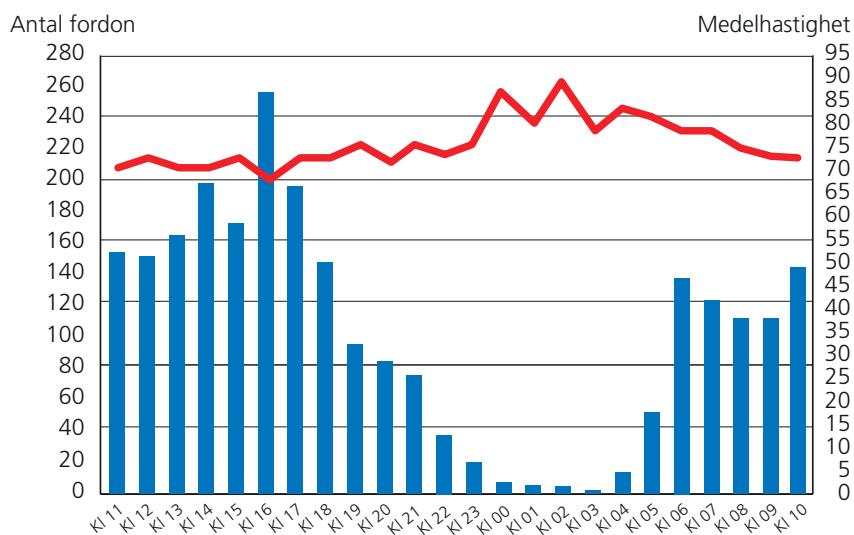
42 Hur många fordon i genomsnitt/dygn som passerar en beräknad medelpunkt.

43 Statligt, kommunalt och enskilt.

44 Primärrapporter kan dessutom förekomma, men dessa har vid tidigare datainsamling (bl.a. Holgersson, 2005) visat sig vara få i förhållande till ordningsförelägganden och påverkar utfallet i liten utsträckning. En genomgång av 1000 slumpmässiga hastighetsöverträdelser på laserprotokoll visade att det finns en skillnad mellan olika orter gällande hur många som förnekar en hastighetsöverträdelse. På landsbygden låg nivån på 1 %. I orter över 100 000 invånare hamnade nivån på 2-4 %. I Stockholm fanns det områden där siffran kom upp till 8%, medan den i andra områden låg på 2-3 %.

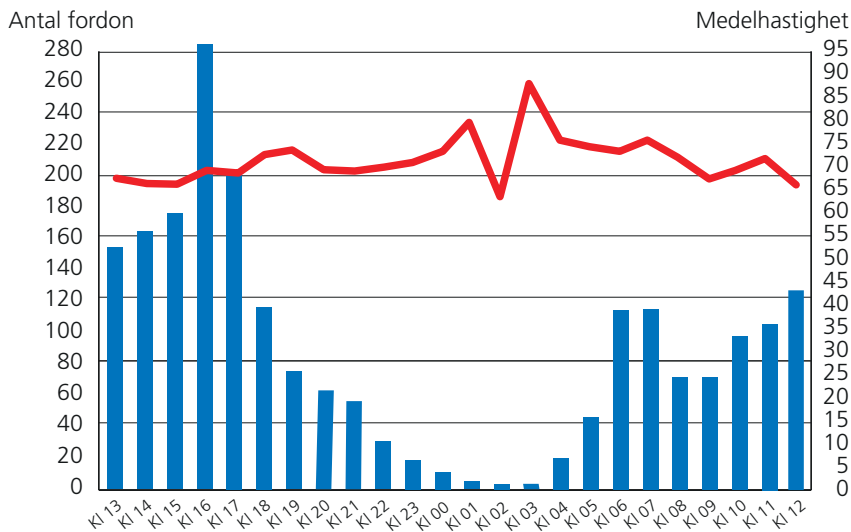
Tabellen skall läsas som att i Blekinge är det statliga vägnätet nästan 155 mil och det totala vägnätet 920 mil. På en del vägar är det mycket trafik, på andra lite trafik. I Blekinge passerade det som mest 1317 fordon på en enskild mätplats på det statliga vägnätet under en timme. Det genomsnittliga flödet i Blekinge län utmed det statliga vägnätet var 1431 fordon per dygn. 10 förare rapporterades för hastighetsöverträdelser i genomsnitt per dygn på hela vägnätet i Blekinge. Med tanke på att det finns ett intresse av att sänka medelhastigheten är det problematiskt att så få hastighetsöverträdelser beivras i förhållande till trafikflödet och omfattningen på vägnätet. Den upplevda upptäcktsrisken riskerar att bli låg om den faktiska upptäcktsrisken är låg. Vid ett rationellt agerande vägs dessutom risken gentemot konsekvensen av att bli ertappad. Konsekvensen vid upptäckt blir avsevärt mindre vid en hastighetsöverträdelse jämfört med rattfylleri.

Det är vanligt att fordon framförs över gällande hastighetsgräns. Trafikverket konstaterar att även om medelhastigheten har sjunkit sedan år 2004 är hastighets efterlevnaden på en oacceptabel låg nivå (Trafikverket, 2013). Ett exempel hämtat från Västra Götaland där den skyltade hastigheten är 60 km/h:



Figur 31. Antal personbilar och medelhastighet på en av Trafikverkets mätplatser i Västra Götaland. 4-5 juli 2013.

De blå staplarna avser antal personbilar som passerat under en timme och den röda linjen medelhastigheten. Den 4:e juli år 2013 passerade mellan klockan 11.00 och 12.00 159 bilar och medelhastigheten var 71,4 km/h. När trafikflödet är högt på en väg blir ofta hastigheten självreglerande och minskar. På vissa mätplatser är medelhastigheten så hög under vissa perioder att den genomsnittliga föraren överstiger gränsen för indraget körkort. I exemplet nedan, hämtat från Västmanland, är den skyltade hastigheten 50 km/h.



Figur 32. Antal personbilar och medelhastighet på en av Trafikverkets mätplatser i Västmanland. 27-28 juni 2012.

Det framgår exempelvis att den 28:e juni år 2012 mellan klockan 07.00 och 08.00 passerade 116 stycken fordon med en medelhastigheten på 73,1 km/h (se vidare bilaga 13).

I de flesta kommuner är omfattningen på hastighetskontrollerna så begränsade att det även vid en geografisk koncentration av dessa blir svårt att åstadkomma några effekter på hastighetsnivån, men på tio vägvagnsnitt i landet utfärdades det 500 eller fler ordningsförelägganden under år 2012 och på 70 platser utfärdades 200 eller fler ordningsförelägganden (se bilaga 10). Är dessa platser särskilt olycksdrabbade? Är polisens val av platser välgrundade – eller blir det i praktiken ett sätt att få bra statistiska mätvärden avseende antal utfärdade ordningsförelägganden? Den plats där det utfärdats flest ordningsförelägganden i landet under år 2012 var på E6 i närheten av Slöinge i Falkenbergs kommun. Där utfärdades det 1084 stycken⁴⁵ ordningsförelägganden. Det finns en kontrollplats där. Vägsträckan rör sig om motorväg med en hastighet på 110 km/h eller därutöver.



Figur 33. Kontrollplats i närheten av Slöinge, E6, Falkenbergs kommun – det vägvagnsintervall i Sverige där polispersonal skrev flest böter för hastighetsöverträdelser under år 2012. Foto: Lars Albertsson.

Under år 2010-2012 inträffade 75 svåra olyckor i Falkenbergs kommun, varav 6 var dödsolyckor. På E6:an inom en sträcka på 2 km i anslutning till ovanstående kontrollplats inträffade en av de olyckor som definierats som svåra. Ingen av dödsolyckorna inträffade där. Ungefär 3,5 km söderut från kontrollplats inträffade fyra svåra olyckor inom en sträcka av 2 km. Ingen av dessa var en dödsolycka. Det finns ett femtontal vägsträckor på 2 km i kommunen där det inträffat 3-5 svåra trafikolyckor, varav det på någon av dessa platser också inträffat en dödsolycka, men på E6:an i anslutning till Slöinge utfärdade polisen 57 % av hastighetsöverträdelserna under år 2012 i Falkenbergs kommun.

Av de 15 platser i Sverige där det rapporterades flest hastighetsöverträdelser under år 2012 visar det sig att det är 10, där det liksom Slöinge, rör sig om dubbelfilig motorväg med en hastighetsgräns på 110 km/h eller därutöver. Olycksstatistik de senaste åren pekar inte på att någon av de valda platserna för hastighetskontroller längs vägarna med 110 km/h eller därutöver är att anse som särskild olycksdrabbad vad gäller allvarliga olyckor. Av de övriga fem vägsträckor av de 15 platser i Sverige där de rapporterades flest hastighetsöverträdelser är det fyra där det är specificerat var kontrollerna skett. Nedan sker en analys av dessa fyra platser.

Högst av dessa, räknat i antal ordningsföreläggande, ligger Simonstorp på Rv 55 norr om Norrköping. Där utfärdade polisen 583 hastighetsöverträdelser under år 2012.



Figur 34. Simonstorp, Rv 55, norr om Norrköping. Det vägavsnitt i landet, förutom på motorväg, som polisen skrev mest ordningsföreläggande under år 2012.

I Norrköpings kommun inträffade det under år 2010-2012 113 svåra olyckor, varav 13 var dödsolyckor. Ingen svår olycka har inträffat i anslutning till Simonstorp de senaste tre åren. Det är drygt 6 km till länsgränsen i norr och på denna sträcka har inga svåra olyckor inträffat under tre år. Söderut inträffade en svår olycka 5,5 km söder om Simonstorp den 28:e mars år 2012. Inom 10 km från Simonstorp på Rv 55 inom Norrköpings kommun har inga andra svåra olyckor inträffat under de senaste åren.

Näst högst i antal hamnar Kartåsen på Rv 44 utanför Lidköping i Västergötland. Där utfärdade polisen 520 hastighetsöverträdelser. En olycka har inträffat inom en sträcka av 2 km under tre år. Det var i mars år 2011: *"Pb 1 har gjort vänstersväng och kolliderat med pb 2. När pb 2 väjde för att undvika en större kollision kolliderade denne med pb 3 som väntade vid utfart från Wennerbergsvägen."* År 2010 vinglade en cyklist ut i trafiken och blev påkörd av en långträdare på Rv 44 ungefär 1,5 km från Kartåsen. År 2011 var det en korsningsolycka ca 8 km från Kartåsen. I övrigt har det inte inträffat några allvarliga olyckor på Rv 44 i Lidköpings kommun under de senaste tre åren. Totalt inträffade 23 svåra olyckor i Lidköpings kommun under tre år, varav fyra dödsolyckor. I angränsande kommun som ligger fyra kilometer från platsen för hastighetskontrollen inträffade fyra allvarliga olyckor på Rv 44 under tre år. Den närmsta olyckan låg cirka 7 km från Kartåsen.

Tredje högst hamnar Bergsjön på Rv 70 utanför Sala i Västmanland. Polisen utfärdade här 489 ordningsföreläggande under år 2012. I Sala kommun inträffade 51 svåra olyckor under 2010-2012, varav 7 dödsolyckor. I anslutning till Bergsjön

på Rv 70 inträffade 2 svåra olyckor. En av dem var en dödsolycka. Den inträffade i maj 2012. Den andra olyckan i anslutning till Bergsjön inträffade år 2011. Nio allvarliga olyckor har skett längs Rv 70 i Sala kommun under tre år. På två platser har två allvarliga olyckor inträffat inom 100 meter från varandra. En av dessa platser är Bergsjön. På minst fem andra vägar inom kommunen har två allvarliga olyckor inträffat inom 2 kilometer från varandra.

Den sista vägsträckan som hamnar bland de 15 platser i Sverige där polisen utfärdade flest ordningsföreläggande (som inte var en motorväg med en hastighet på 110 km/h eller därutöver) är Rv 50, Lillån utanför Örebro. Under tre år inträffade inga allvarliga olyckor på en vägsträcka av 2 km i anslutning till denna plats. Ungefär 1,5 km från Lillån inträffade under år 2012 en allvarlig olycka i en korsning i samband med att ett fordon åkte mot rött ljus och drygt 8 km därifrån inträffade samma år en olycka på grund av att ett fordon svängde vänster och kolliderade med ett fordon norrifrån. På Rv 51 inom 10 km från Lillån är dessa de enda allvarliga olyckor som har inträffat under tre år.

En genomgång av de 15 platser där polisen har utfärdat flest ordningsföreläggande under år 2012 visar att de inte är att anse som särskilt olycksdrabbade. I många fall är det snarare tvärt om. Dessa femton platser utgör inget undantag utan en analys av övriga 70 platser i landet där polisen har utfärdat 200 ordningsföreläggande eller fler pekar i samma riktning. Vissa kommuner som Nyköping och Norrköping har flera platser med i denna lista (se bilaga 10). I Nyköpings fall är det fem platser som hamnar bland de 70 mest frekventa platserna i landet för rapporterade hastighetsöverträdelser. Alla dessa är på E4:an. Den plats i Nyköpings kommun där det rapporterades flest fortkörare var E4 i anslutning till Enstaberg. Där utfärdades 452 ordningsföreläggande under år 2012. I Norrköpings kommun är det fyra platser som är med på listan. En av dessa är på E4:an. En ytterligare plats på E4:an i Norrköpings kommun var mycket nära att komma med på listan. På E4:an i anslutning till Böksjön utfärdades nämligen 199 ordningsföreläggande under år 2012. Ingen av vägavsnitten på E4:an där kontrollerna utförs är att beteckna som särskilt olycksdrabbade vad gäller allvarliga olyckor. Separerade körfält är positivt för risken att de mest allvarliga formerna av skador uppstår. Av de tre platser i Norrköpings kommun som är med på listan och där det inte rör sig om motorvägssträckor med en hastighet på 110 km/h eller därutöver har redan en redovisats – Simonstorp på Rv 55. Ingen allvarlig olycka har inträffat där de senaste tre åren – ändå har polisen valt att förlägga en betydande del av sitt övervakningsarbete på denna plats. Den andra platsen som är tydligt specificerad i Norrköpings kommun är E22, Navesta. Polisen utfärdade 216 ordningsföreläggande där under år 2012. Den enda allvarliga olycka som inträffat under tre år på denna vägsträcka inträffade år 2011 i samband med att en fotgängare gick över vägen. Det är den enda allvarliga olycka som inträffat på en sträcka av 10 km på E22.



Figur 35. E22 Navesta, Norrköping.

Det är inte så att ovanstående förhållande vad gäller valet av platser för kontroller i förhållande till var olyckorna inträffar bara gäller för kommuner som har flera platser med på listan. Liknande förhållande existerar i kommuner som bara har någon enstaka plats bland de 70 på listan. I exempelvis Karlskronas kommun i Blekinge utfärdades 200 ordningsföreläggande på Hultvägen under år 2012. Inga allvarliga olyckor har inträffat på denna väg under tre år. Ett annat exempel är Botkyrka kommun. På Tumbavägen utfärdades 262 ordningsföreläggande under år 2012. Den enda allvarliga olycka som har inträffat på denna väg under tre år gällde en äldre kvinna som ramlade inne i en buss i samband med att denna bromsade in. I grannkommunen Huddinge så utfärdades 272 ordningsföreläggande på Lv 226 i närheten av Flemingsberg under år 2012. En allvarlig olycka har inträffat under tre år på ett vägavsnitt av 2 km i anslutning till platsen för kontrollerna. År 2011 krockade två fordon med varandra i en ljusreglerad korsning. På Planteringsvägen i Helsingborg utfärdades 223 ordningsföreläggande under år 2012. Bara en allvarlig olycka har inträffat under tre år på denna väg och det var år 2010 i korsningen med Hästhagsvägen då ett fordon körde för fort och krockade med en trafiksignal.

Det förekommer att polisen förlägger hastighetskontroller på platser där det inträffat många olyckor. Men hur kan det komma sig att det är vanligt att polisen väljer att lägga omfattande bevakning på platser där det inte skett några eller bara enstaka allvarliga olyckor under tre år? Det hela kan verka märkligt, men är egentligen inte konstigt med tanke på vad det är som följs upp. I fokus för uppföljningen om polisens arbete nått upp till en acceptabel nivå är antal utfärdade ordningsföreläggande. Inte var, när eller förändringar i medelhastigheten. Det som premieras i

uppföljningssystemet är således att utföra bevakning på platser där många kör för fort och där det är enkelt att kunna producera många ordningsförelägganden – inte att bevaka vägsträckor som är olycksdrabbade. Det är lätt att tro att på de platser där det är lätt att få tag i förare som kör för fort är där polisen bör förlägga sin övervakning. Så är dock inte fallet. Polisen bör istället fokusera sin hastighetsövervakning till vägvagnsnitt som är olycksdrabbade beroende på att hastigheten är hög där. Bara för att det är lätt att få tag i fortkörare behöver nämligen inte betyda att det är många olyckor på denna plats. Det kan vara vägar som är utformade på ett sätt, t.ex. skyddsräcken mellan vägbanor, som gör att olycksrisken är låg. Vägsträckor som trafikanter lätt kan uppfatta ha en högre maxhastighet eller som trafikanter uppfattar borde ha en högre maxhastighet än som är fallet riskerar att bli vägar som polisen lockas att bedriva sin övervakning på.

Eftersom uppföljningsfokus är på antal utfärdade ordningsföreläggande blir det önskvärt att välja platser som gynnar att arbetet läggs upp enligt en löpande band princip. Det är därför fördelaktigt om det finns möjligheten att arbeta med flera fortkörare åt gången. Fördelaktiga platser ur den aspekten är bussfickor, rastplatser, kontrollfickor, parkeringsplatser och andra lämpliga ytor i anslutning till väg, såsom bred vägren eller möjligheten att dirigera in fortkörare på anslutande väg.

Även om de allvarliga olyckorna i begränsad utsträckning inträffar på 110 vägar som E4:an finns det trots detta faktum anledning att övervaka denna typ av vägar. Problemet är dock att det är många fordon som trafikerar dessa vägar per dygn och att det är en hög grad av fjärrtrafik. För att skapa en känsla hos trafikanter att det finns en risk att bli rapporterad krävs en hög aktivitetsgrad. Någon enkätintervju har inte gjorts inom ramen för denna studie, men det är inte ovanligt att personer vid samtal uttrycker att Nyköpings och Östgötapolisen rapporterar många för fortkörning och att det gäller att ta det lugnt där. Efter att kontinuerligt pendlat i bil mellan Linköping, Norrköping och Stockholm under bl.a. år 2012 kan emellertid konstateras att det inte är sällan som personer kör för fort på dessa motorvägssträckor och att polisen bara varit synliga vid någon enstaka procent av resorna (trots den jämförelsevis höga volymen ordningsföreläggande). Hur hastighetsnivån hade sett ut utan den höga volymen rapporter går inte att veta. När polisen fokuserar sitt arbete till vissa vägvagnsnitt får andra platser en låg grad av övervakning. Eftersom det generellt sett genomförs ett så pass fåtal hastighetskontroller blir det viktigt att dessa fokuseras till platser där risken för allvarliga olyckor är störst.

När det gäller polisens rapporteringsvolym finns det också anledning att göra en jämförelse med antal utfärdade parkeringsanmärkningar vars syfte bl.a. är att förbättra trafiksäkerheten. I många kommuner är det en klar risk att bli bötfälld om man parkerar fel, medan risken är obetydlig om man kör för fort (se bl.a. tabell 11 ovan). Samhället har bestämt att rutinerna för att rapportera en felparkering är klart enklare än för trafikbrott och att ansvaret ligger hos bilägaren. Polispersonal utfärdade drygt 140 000 ordningsföreläggande under år 2012 gällande hastighetsöverträdelser som upptäcktes i samband med att de övervakade trafiken. I Sverige

utfärdades nära nog 10 gånger fler kommunala parkeringsanmärkningar (1 340 202 stycken, se bilaga 12). Därtill tillkommer parkeringsanmärkningar som inte är kommunala utan utfärdas av privata bolag.

Sammanfattningsvis genomför polisen i många delar av landet så få kontroller att påverkan på hastighetsnivån har små möjligheter att lyckas. Om man undantar de fasta ATK kamerorna är det ett mindre antal vägsträckor som hastighetsövervakningen når upp till en sådan intensitet att den har någon nämnvärd chans att påverka trafikanternas beteende. Kontrollerna utför dessutom oftast på fel platser på grund av en generell bristfällig analys av olycksstatistiken. Rikspolisstyrelsens inspektionsrapport som presenterades år 2013 konstaterade att arbetet inte bedrivs underrättelselett och att det inte skett någon förändring sedan år 2009 då den förra inspektionsrapporten presenterades.

Polisens arbete mot oskyddade trafikanter



Figur 36. Ambulans och räddningstjänst arbetar med en skadad motorcyklist.

Tidigare i rapporten har det framgått att ett fåtal motorcyklistar rapporterades för hastighetsöverträdelser. I nedanstående tabell redovisas hur många förare av MC som fått böter för hastighetsöverträdelser (ordningsföreläggande) under år 2012, hur många som i genomsnitt rapporteras per vecka samt mil väg i respektive län.

Tabell 13. Antal utfärdade hastighetsöverträdelser för MC förare under år 2012 per län.

	Antal utfärdade hastighetsöverträdelser för MC under år 2012 ⁴⁶	Rapporter ⁴⁷ /vecka (om alla årets rapporter fördelas på 5 månader)	Längden på det statliga vägnätet i länet/ längden på det totala vägnätet ⁴⁸ i länet (km)
Blekinge	24	1,2	1 548 / 9 200
Dalarna	19	1,0	4 995 / 3 9083
Gotland	6	0,3	1 486 / 5 926
Gävleborg	14	0,7	3 605 / 31 379
Halland	20	1,0	2 894 / 16 713
Jämtland	20	1,0	6 025 / 42 499
Jönköping	18	0,9	4 629 / 26 824
Kalmar	27	1,4	4 024 / 26 158
Kronoberg	10	0,5	3 610 / 21 493
Norrbottnen	13	0,7	8 637 / 45 922
Skåne	144	7,2	7 661 / 35 718
Stockholm	208	10,4	2 749 / 25 506
Södermanland	21	1,1	2 709 / 15 141
Uppsala	35	1,8	3 391 / 16 452
Värmland	32	1,6	4 789 / 30 680
Västerbotten	13	0,7	9 246 / 50 968
Västernorrland	20	1,0	5 103 / 32 175
Västmanland	25	1,3	2 141 / 10 918
Västra Götaland	78	3,9	11 779 / 61 597
Örebro	55	2,8	2 926 / 18 721
Östergötland	59	3,0	4 569 / 24 717

Av ovanstående tabell framgår att på Blekinges 155 mil statliga vägnät (920 mil totalt vägnät) rapporteras i genomsnitt drygt en motorcyklist för hastighetsöverträdelser per vecka under motorcykelsäsongen. Ovanstående tabell tydliggör att risken för att en förare av en motorcykel skall bli rapporterad för hastighetsöverträdelser av en polis på fältet är låg⁴⁹. I sammanhanget finns också anledning att lyfta fram användandet av ATK-kameror som ett hjälpmedel för att sänka hastigheten. En jämförelse av antal registrerade hastighetsöverträdelser vid ATK-kameror med de ordningsförelägganden som utfärdats vid Rikspolisstyrelsen visar att ungefär 1/3 av de överträdelser som registreras på ATK-kameror leder till att

46 Källa: Riob.

47 Redovisningen gäller antal utfärdade ordningsföreläggande. Primärrapport kan dessutom förekomma, men dessa har vid tidigare datainsamling visat sig vara få i förhållande till ordningsförelägganden och påverkar utfallet i monomal utsträckning (Holgersson, 2005).

48 Statligt, kommunalt och enskilt.

49 (se vidare bilaga 13).

någon lagförs⁵⁰ - dessutom är kamerorna inte aktiva hela tiden utan ett begränsat antal av de som kör för fort fotograferas av en kamera. Detta förhållande har uppmärksamrats i media. I Helsingborgs dagblad framför den nationale samordnaren för ATK-verksamheten på Trafikverket med anledning av denna kritik att:

”Visst, alla som kör för fort fotograferas inte, men om du frekvent kör för fort så kommer du att fotograferas till slut”⁵¹

Statistik som redovisas ovan visar att om någon som frekvent kör för fort till slut blir fotograferad är det 2/3 chans att denne ändå inte blir lagförd. Detta gäller generellt för alla motorcyklister. Inte någon motorcyklist rapporterades med hjälp av en ATK-kamera under år 2012. Däremot var det flera motorcyklister vars hastighetsöverträdelser registrerades på hastighetskameror. I tabellen nedan redovisas antal tvåhjuliga fordon som registrerades för hastighetsöverträdelser av ATK-kameror under år 2012.

Tabell 14. Antal tvåhjuliga fordon som blev registrerade för hastighetsöverträdelser vid ATK-kameror under år 2012 (Källa: RPS, 2012).

	Tvåhjuliga fordon
Januari	5
Februari	23
Mars	209
April	635
Maj	1140
Juni	1886
Juli	2749
Augusti	1429
September	739
Oktober	369
November	70
December	0

Andelen trafik som håller gällande hastighetsgränser mellan år 2004 och 2012 har minskat med 6 procent vad gäller motorcyklister (Trafikverket, 2013). Att ATK-kamerorna inte fungerar på motorcyklister och den i övrigt låga rapporteringsfrekvensen gör att sannolikheten är låg för att polisens trafiksäkerhetsarbete skall påverka motorcyklisternas val av hastighet. Liknande slutsatser om en låg polisiär aktivitetsnivå går att dra genom att studera andra trafikbrott där motorcyklister varit inblandade⁵².

Det finns andra oskyddade trafikanter än motorcyklister. Hur genomför polisen arbetet för att minska skador och döda bland andra typer av oskyddade trafikanter?

50 Källa: Riob samt RPS (2012).

51 Helsingborgs dagblad 9:e juli 2012 ”Många fartsyndare undgår böter”

52 Källa: Riob.

I den inspektionsrapport som Rikspolisstyrelsen presenterade i början av år 2013 konstateras att de flesta (ca 75 %) myndigheter gör gällande att de gör något för att få cyklisterna att öka regelefterlevnaden. En analys av utfärdade ordningsföreläggandena visar dock att polisen har en mycket låg aktivitetsgrad vad gäller att öka cyklisternas regelefterlevnad. I tabellen nedan redovisas hur många böter som utfärdats i respektive län under år 2012 gällande att cykla mot rött ljus (inkluderar även moped klass II) respektive att cykla i mörker utan föreskrivna strålkastare framtill⁵³.

Tabell 15. Antal utfärdade ordningsföreläggande under år 2012 för brottet fört fordon (cykel/moped klass II) mot rött ljus och cykling under mörker utan föreskrivna strålkastare framtill. Källa: Riob.

	002B, Fört fordon mot rött ljus (Cykel/moped klass II)	467A, E -Cykling under mörker utan föreskrivna strålkastare/baklykta/ reflexanordning(ar). (Strålkastare framtil saknas/ur funktion)
Blekinge	0	3
Dalarna	0	0
Gotland	0	4
Gävleborg	0	0
Halland	20	51
Jämtland	0	4
Jönköping	0	10
Kalmar	2	21
Kronoberg	2	0
Norrbottn	1	0
Skåne	161	284
Stockholm	309	11
Södermanland	0	10
Uppsala	15	4
Värmland	0	1
Västerbotten	0	0
Västernorrland	0	0
Västmanland	6	22
Västra Götaland	126	88
Örebro	73	40
Östergötland	12	13

Som vid all annan trafikövervakning är det viktigt att vid val av plats utgå från olycksstatistik, dvs. påverka beteenden på platser där risken för olyckor är särskilt stor. Någon analys huruvida det är gjort har inte gjorts med tanke på att de flesta län utfärdar ett så pass fåtal ordningsförelägganden. Några strukturerade observationer har inte genomförts inom ramen för denna studie, men i vissa orter verkar

53 Redovisningen gäller antal utfärdade ordningsföreläggande. Primärrapporter kan dessutom förekomma, men dessa har vid tidigare datainsamling visat sig vara få i förhållande till ordningsförelägganden och påverkar utfallet i minimal utsträckning (Holgerson, 2005).

det snarare vara en regel att inte använda lyse i mörker än att använda lyse. VTI har utifrån strukturerade observationer gjort liknande iakttagelser vad gäller hjälmanvändningen (Larsson, 2013). Cyklisters regelefterlevnad vad gäller trafikljus verkar låg och flera gånger har ett tiotal rödlyskörningar vid ett och samma tillfälle kunnat iakttagas. I en observationsstudie (totalt 705 observationer) som Motormännens tidning Motor gjorde visade det sig att nästan 6 av 10 cyklister kör mot rött ljus i storstäderna. I Stockholm körde 63 procent av de observerade cyklisterna (189 av 300 st) mot rött. 46 procent av cyklisterna körde mot rött i Göteborg och 60 procent i Malmö⁵⁴.

Rikspolisstyrelsens inspektionsenhet konstaterar vad gäller myndigheternas arbete för att öka regelefterlevnaden hos cyklister att:

*” insatserna genomförs under en kort tid, från ett par dagar till ett par veckor
Någon generell kontroll under hela året genomförs inte av någon myndighet.”*
(RPS, 2013a, sidan 19)

Aktivitetsgraden är även låg vad gäller att öka regelefterlevnaden hos förare av motordrivna fordon gällande beteenden som är farliga för oskyddade trafikanter⁵⁵.



Figur 37. Skador på en cykel i samband med en trafikolycka.

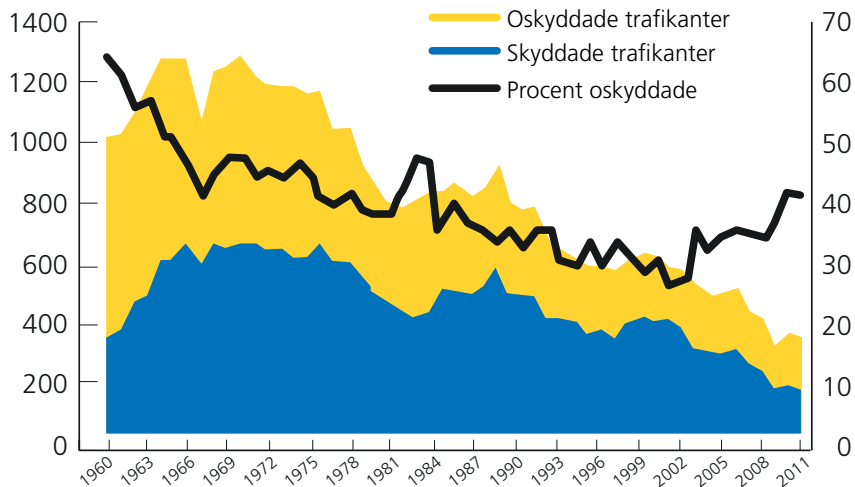
54 http://www.motormannen.se/paverkan/cyklister_kor_mot-rott.html (2013-09-18).
Publicerad i Motor nr 3 år 2013.

55 Redovisningen gäller antal utfärdade ordningsförelägganden. Primärrapporter kan dessutom förekomma, men dessa har vid tidigare datainsamling visat sig vara få i förhållande till ordningsförelägganden och påverkar utfallet i minimal utsträckning (Holgersson, 2005).

Tabell 16. Utfärdade ordningsföreläggande under år 2012 för några typer av beteenden som ökar risken för att oskyddade trafikanter skall skada sig i trafiken

	084A, B3 - Efter sväng i korsning ej kört med låg hastighet och ej iakttagit väjningsplikt mot gående vid bevakat övergångsställe/mot cyklande/förare av moped klass ii på bevakad cykelöverfart.	087A, B - Ej iakttagit väjningsplikt mot gående som gått ut eller just skall gå ut på obevakat övergångsställe (motordrivet fordon utom moped klass ii)	089A, B - Ej iakttagit väjningsplikt efter cirkulationsplats mot cyklande/förare av moped klass ii som är ute på/skall färdas ut på obevakad cykelöverfart
Blekinge	1	5	1
Dalarna	0	3	1
Gotland	0	4	0
Gävleborg	0	6	0
Halland	0	7	5
Jämtland	0	6	0
Jönköping	0	25	0
Kalmar	1	3	5
Kronoberg	0	5	2
Norrbottnen	0	4	0
Skåne	13	67	16
Stockholm	6	143	9
Södermanland	0	7	2
Uppsala	3	18	2
Värmland	0	6	1
Västerbotten	0	12	0
Västernorrland	0	6	0
Västmanland	0	14	0
Västra Götaland	2	23	3
Örebro	0	6	0
Östergötland	3	14	6

Om man betänker hur många cyklister och gående som passerar i olika korsningar per timme, hur många korsningar det finns i varje ort, hur många orter det finns i varje län och att tabellen avser vad som sammanlagt rapporterats under ett år blir det tydligt att arbetet mot oskyddade trafikanter har en låg prioritet. I den här rapporten sker som tidigare lyfts fram ingen analys av huruvida polisens prioriteringar är korrekta. Polisen har en mängd åtaganden. Arbetet för att minska antal skadade och döda i trafiken måste vägas mot exempelvis vikten av att utreda bostadsinbrott. Polisen är dock den samhällsinstitution som har i uppdrag att påverka regelflechterlevnaden i trafiken och denna rapport handlar om hur polisen lyckas leva upp till dessa åtaganden. Andelen dödade oskyddade trafikanter har ökat de senaste tio åren, vilket blir en viktig grupp att rikta in sig på för att nå de målsättningar som satts upp inom trafikområdet .



Figur 38. Antal dödade skyddade respektive oskyddade trafikanter (vänster axel) samt procent oskyddade (höger axel). Åren 1960-2012. (Trafikanalys, 2013, sidan 20).

Det som framkommer i denna studie är att polisen för närvarande har en låg aktivitetsgrad vad gäller att rikta in sig mot att påverka riskbeteenden som kan minska antalet döda och skadade oskyddade trafikanter.

Polisens arbete mot andra former av riskbeteende

Forskning har pekat på vikten av att minska olika former av riskbeteenden. En del riskbeteenden som alkoholpåverkade förare, en för hög hastighet och farliga beteenden för oskyddade trafikanter har behandlas ovan, men hur ser polisens arbete ut vad gäller att minska andra former av riskbeteenden? Det går till att börja med att konstatera att nationella insatsveckor bara genomförs mot hastighetsöverträdelser och rattfylleri (samt för att öka användning av skyddsanordningar i form av bilbälte). Hur omfattande är myndigheternas arbete mot andra former av riskbeteenden? I nedanstående tabell redovisas antal utfärdade böter för rödljuskörningar under år 2012:

Tabell 17. Antal utfärdade ordningsföreläggande under år 2012 för att förare kört mot rött ljus ⁵⁶.

	002A, B - Fört fordon mot rött ljus (motordrivet fordon utom moped klass II)	Antal utfärdade böter för detta brott i genomsnitt/vecka
Blekinge	8	0,2
Dalarna	12	0,2
Gotland	2	0,0
Gävleborg	17	0,3
Halland	18	0,3
Jämtland	3	0,1
Jönköping	9	0,2
Kalmar	5	0,1
Kronoberg	6	0,1
Norrbottn	20	0,4
Skåne	185	3,5
Stockholm	494	9,5
Södermanland	9	0,2
Uppsala	59	1,1
Värmland	16	0,3
Västerbotten	20	0,4
Västernorrland	17	0,3
Västmanland	28	0,5
Västra Götaland	174	3,3
Örebro	51	1,0
Östergötland	65	1,3

Antal utfärdade böter för rödljuskörningar under ett år bör sättas i relation till hur många trafikljus och trafikreglerade korsningar det finns och hur många fordon som passerar förbi sådana per dygn. Göteborgs Stad har 5567 trafikljus fördelade

56 Källa: Riob. Redovisningen gäller antal utfärdade ordningsföreläggande. Primärreporter kan dessutom förekomma, men dessa har vid tidigare datainsamling visat sig vara få i förhållande till ordningsförelägganden och påverkar utfallet i minimal utsträckning (Holgersson, 2005).

på 256 anläggningar⁵⁷. Malmö kommun har cirka 120⁵⁸ trafikreglerade korsningar och Stockholms kommun cirka 600⁵⁹. En liknande jämförelse går att göra vad gäller antal förare som rapporterats för att inte ha iakttagit högerregeln i förhållande till hur många korsningar som det finns i respektive län.



Figur 39. Olycka i en korsning beroende på att en förare inte lämnat företräde.

57 <http://goteborg.se/wps/portal/invanare/trafik-o-gator/gator-och-vagar/trafiksakerhet/felanmal-trasiga-trafikljus/> + förtydligande fråga ställd via e-mail till kommun.

58 <http://www.malmo.se/Medborgare/Stadsplanering--trafik/Skotsel--underhall/Trafiksignaler.html> (2013-09-18)

59 <http://www.stockholm.se/TrafikStadsplanering/Trafik-och-resor-/Trafiksakerhet-/Trafiksignaler/> (2013-10-06) + förtydligande fråga ställd via e-mail till kommun.

Nedan redovisas hur många ordningsföreläggande som utfärdats i respektive län vad gäller att ej iakttagit väjningsplikt (högerregeln) under år 2012.

Tabell 18. Utfärdade ordningsföreläggande under år 2012 för att förare ej iakttagit högerregeln.

	033A, B -Ej iakttagit väjningsplikt (högerregeln)	Antal utfärdade böter för detta brott i genomsnitt/vecka
Blekinge	6	0,1
Dalarna	4	0,1
Gotland	1	0,0
Gävleborg	18	0,3
Halland	12	0,2
Jämtland	15	0,3
Jönköping	4	0,1
Kalmar	12	0,2
Kronoberg	7	0,1
Norrbottnen	28	0,5
Skåne	57	1,1
Stockholm	82	1,6
Södermanland	13	0,3
Uppsala	12	0,2
Värmland	19	0,4
Västerbotten	26	0,5
Västernorrland	16	0,3
Västmanland	9	0,2
Västra Götaland	33	0,6
Örebro	21	0,4
Östergötland	19	0,4

Bara tre polismyndigheter i Sverige utfärdade under år 2012 mer än ett ordningsföreläggande varannan vecka för att en bilist inte har iakttagit högerregeln. I sammanhanget kan det vara intressant att nämna att polisen skrev ut fyra gånger fler böter för att bilister haft en felaktig ljuskombination (samtidigt användande av halvljus och dimljus). Ett annat brott som kan vara av intresse att studera är då en förare inte anpassat avståndet till framförande fordon. I tabellen nedan redovisas detta brott.

Tabell 19. Utfärdade ordningsföreläggande under år 2012 för att förare ej anpassat avstånd till framförvarande fordon.

	016A, B - Ej anpassat avstånd till framförvarande fordon (motordrivet fordon utom moped klass ii)	Antal utfärdade böter för detta brott i genom- snitt/vecka	Genomsnittligt flöde/dygn på det statliga vägnätet	Längden på det statliga vägnätet i länet/längden på det totala vägnätet ⁶⁰ i länet (km)
Blekinge	33	0,6	1 431	1 548 / 9 200
Dalarna	69	1,3	1 195	4 995 / 39 083
Gotland	7	0,1	754	1 486 / 5 926
Gävleborg	85	1,6	1 603	3 605 / 31 379
Halland	67	1,3	2 354	2 894 / 16 713
Jämtland	189	3,6	523	6 025 / 42 499
Jönköping	35	0,7	1 589	4 629 / 26 824
Kalmar	44	0,8	1 160	4 024 / 26 158
Kronoberg	44	0,8	1 226	3 610 / 21 493
Norrbottnen	95	1,8	571	8 637 / 45 922
Skåne	591	11,4	2 384	7 661 / 35 718
Stockholm	773	14,8	6 526	2 749 / 25 506
Södermanland	23	0,4	2 142	2 709 / 15 141
Uppsala	109	2,1	1 849	3 391 / 16 452
Värmland	88	1,7	1 183	4 789 / 30 680
Västerbotten	38	0,7	535	9 246 / 50 968
Västernorrland	82	1,6	939	5 103 / 32 175
Västmanland	90	1,7	2 064	2 141 / 10 918
Västra Götaland	313	6,0	2 246	11 779 / 61 597
Örebro	63	1,2	1 799	2 926 / 18 721
Östergötland	84	1,6	1 663	4 569 / 24 717

I tabellen ovan är även genomsnittflödet av fordon på det statliga vägnätet inlagt och väglängden på det statliga och det totala vägnätet i respektive län. I exempelvis Uppsala län utfärdar polisen ungefär 2 ordningsföreläggande i veckan gällande att förare inte anpassat avstånd till framförvarande fordon. Genomsnittflödet på det statliga vägnätet per dygn i Uppsala län är 1849 stycken fordon (1905 stycken fordon passerade det som mest på en plats under en timme). Det statliga vägnätet är 339 mil och det totala väglängden är 1645 mil i detta län.

60 Statligt, kommunalt och enskilt.

Polisens arbete för att öka användning av skyddsanordningar

Inom ramen för denna studie har bara användning av skyddsanordningar i form av bilbälte analyserats. NTF:s undersökning indikerar att bältesanvändningen skiljer sig åt i landet (se bilaga 9). I orter som Pajala, Storfors och Malung ligger bilbältesanvändningen på drygt 70 %. I Bräcke däremot hade 100 % av de som kontrollerades bilbälte. Vännäs, Järfälla och flera andra orter låg användningen av bilbälte på över 99 %. Vid planering av polisens aktiviteter har inte skillnader i bilbältesanvändning vägts in och påverkat övervakningen. I Rikspolisstyrelsens inspektionsrapport kritiseras polisens bristande förmåga att underrättelsearbete skall ligga till grund för trafikövervakningen (RPS, 2013a). Det visar sig också att aktivitetsgraden vad gäller att påverka regelefterlevnaden av bilbälte varierar mellan olika län. Nedan redovisas antal rapporterade ordningsförelägganden för att ej använt bilbälte (förare) fördelat efter län.

Tabell 20. Utfärdade ordningsföreläggande under år 2012 för att förare ej har använt bilbälte eller sett till att minderåriga använder bilbälte eller motsvarande.

	126A, B1-Underlåtenhet att vid färd använda bilbälte /tillse att minderårig använder bilbälte eller motsvarande. förare	Hur många ordningsföreläggande gällande detta brott som utfärdas per dygn.	Hur många ordningsföreläggande som utfärdas för detta brott i förhållande till hur många hastighetsöverträdelse som utfärdas
Blekinge	262	0,7	7%
Dalarna	500	1,4	20%
Gotland	141	0,4	22%
Gävleborg	698	1,9	32%
Halland	688	1,9	10%
Jämtland	610	1,7	20%
Jönköping	583	1,6	11%
Kalmar	510	1,4	17%
Kronoberg	219	0,6	11%
Norrbottnen	856	2,3	43%
Skåne	4062	11,1	17%
Stockholm	3711	10,2	15%
Södermanland	532	1,4	9%
Uppsala	533	1,5	11%
Värmland	964	2,6	21%
Västerbotten	517	1,4	15%
Västernorrland	1017	2,8	23%
Västmanland	349	1,0	6%
Västra Götaland	2986	8,2	20%
Örebro	526	1,4	8%
Östergötland	647	1,8	7%

VTI (Larsson m.fl., 2012) konstaterar att bilbältesanvändningen har gått upp mycket sedan 1983 då VTI började sin mätserie. Från 84-86 procent till 98 procent år 2012 för förare och framsätesspassagerare. Baksätesspassare ligger år 2012 på cirka 87 procent i VTI:s mätning. Där är uppgången sedan 1983 ännu mer kraftig, men då var det inte lag att ha bilbälte bak. VTI har tagit fram en integrerad mätserie baserad på observationer både från VTI och NTF för att spegla bilbältesanvändningen på nationell nivå. Det sammanvägda resultatet blev att andelen bälta-de i personbil uppgick till drygt 95 procent år 2012 för förare och framsätesspassagerare⁶¹, vilket är något lägre jämfört med år 2011 (Larsson m.fl., 2012).

Sammanfattningsvis är trafikanternas användning av skyddsanordningar i form av bilbälte hög på många platser i Sverige, men polisen riktar generellt sett inte in arbetet för att öka bilbältesanvändningen på de platser där bilbältesanvändningen är låg.

Polisens strävan att förbättra trafikmiljön och öka antal lämpliga kontrollplatser

I Rikspolisstyrelsens inspektionsrapport framgår att:

”När det gäller extern samverkan inom trafiksäkerhetsarbetet kan inspektionsgruppen konstatera att det fortfarande finns en utvecklingspotential.” (RPS, 2013a, sidan 17).

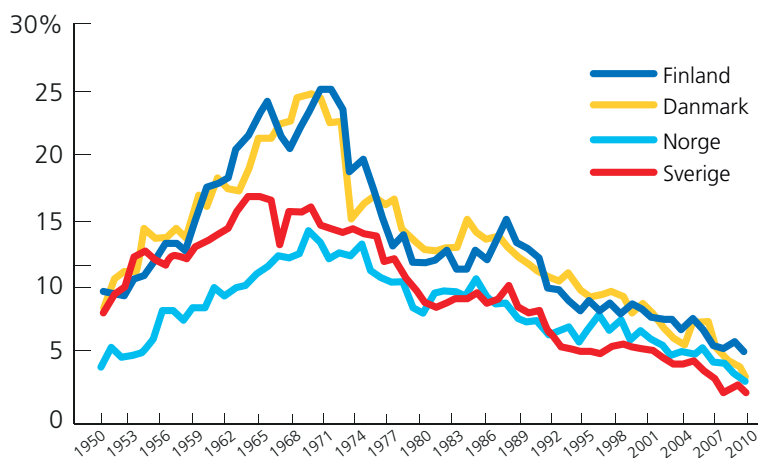
Det finns exempel på att polisen har ett väl utbyggt samarbete med externa aktörer vad gäller att förbättra trafikmiljön. Det finns också exempel på motsatsen. Det bör dessutom framställas att det är långt ifrån säkert att samverkanspartner tillmötesgår polisens framförda önskemål. Under studien har det framkommit flera fall där väghållaren inte lagt någon vikt vid polisens önskemål på förändrad trafikmiljö och utbyggnad av kontrollplatser. Detta försvårar för polisen att förlägga kontroller på platser som är särskilt olycksdrabbade. Det finns också exempel på att väghållare fäst stort vikt vid polisens synpunkter.

Antal skadade och döda i trafiken

Vid en bedömning av polisens bidrag till att minska antal skadade och döda i trafiken bör beaktas att en förändrad säkerhet på fordon, vägar och förmåga hos sjukvården att ta hand om trafikskadade påverkar statistiken. Likaså har även exempelvis bensinpris, attityder till regelefterlevnad, konjunkturläge och alkoholkonsumtion en påverkan. Statistiken kan således både gå upp och ned utan att det är polisens förtjänst eller fel.

Antal dödade och skadade i trafiken i Sverige har minskat kraftigt sedan slutet av 80-talet. I många andra länder har också antal skadade och döda i trafiken sjunkit. Nedan beskrivs utvecklingen i de nordiska länderna.

61 NTF mäter bara framsätesspassagerare i sin nationella undersökning.



Figur 40. Antal dödade i vägtrafikolyckor per 100 000 invånare i Sverige, Norge, Danmark och Finland. Åren 1950-2012 (Trafikanalys, 2013).

Ett europeiskt mål är att halvera antal döda i trafiken mellan år 2010 och år 2020. År 2012 hade antal döda i trafiken sjunkit med 11 procent i Europa jämfört med år 2010 (ETSC, 2013). I Sverige ökade dock antalet trafikdödade med 7,5 procent mellan år 2010 och 2012. Preliminära siffror för år 2013 pekar på att antal dödade kan komma att sjunka jämfört med år 2010, men att antal döda hamnar på en nivå som är betydligt fler än vad som är nödvändigt för att nå EU:s mål år 2020 (se Trafikverket, 2013).

Del 4

Reflektioner

Ett system som haltar

I min doktorsavhandling (Holgersson, 2005) framgår att drygt 60 procent av polispersonalen känner en hög frustration över hur rättssystemet fungerar. Tänk dig en försäljare som inte tror på de varor han eller hon säljer. Det är inte särskilt lyckat. Många gånger har polispersonalens frustration en direkt koppling till trafiksäkerhetsområdet. Ett exempel som lyftes fram i doktorsavhandlingen (Holgersson, 2005):

Man född 1954.

Mätperiod: 12 månader.

Det senaste 12 månaderna har han kontinuerligt blivit rapporterad för brott innefattande grov olovlig körning, brott mot narkotikastrafflagen och tillgrepp av fortskaffningsmedel alternativt olovligt brukande. De senaste tre månaderna⁶²:

030706: Grov olovlig körning
030710: Grov olovlig körning
030712: Grov olovlig körning
030722: Grov olovlig körning
030722: Grov olovlig körning (2:a samma dag)
030801: Grov olovlig körning
030802: Grov olovlig körning
030808: Grov olovlig körning
030808: Grov olovlig körning (2:a samma dag)
030809: Brotts mot narkotikastrafflagen
030812: Grov olovlig körning
030819: Grov olovlig körning
030821: Grov olovlig körning
030825: Grov olovlig körning
030825: Grov olovlig körning (2:a samma dag)
030826: Grov olovlig körning
030902: Grov olovlig körning
030902: Grov olovlig körning (2:a samma dag)
030904: Grov olovlig körning
030917: Grov olovlig körning
030925: Grov olovlig körning

62 Källa: Misstankeregistret. Det finns anledning att framföra att upptäcktsrisken i Stockholm bedöms till under två procent (Ahlberg & Knutsson, 1988).

Ovanstående fall är på intet sätt unikt. En genomgång av straffregistret för drygt 200 personer visar att det är vanligt med åtalsunderlåtelse för grova trafikbrott. Ett stort antal upprepade grova trafikbrott verkar dessutom ge ungefär samma straffpåföljd som några enstaka brott. I regel känner alla poliser till ett flertal individer i sina respektive områden som kontinuerligt gör sig skyldiga till grova trafikbrott som har fängelse i straffskalan - utan att dessa individer anhålls eller häktas för denna upprepade brottslighet. Spolander (1997) har funnit att motorfordonsförare inblandade i trafikolycka är mer brottsbelastade än jämförbara olycksfria förare. Det är t.ex. nio gånger vanligare bland de olycksinblandade förare att de blivit lagförda för olovlig körning, fyra gånger vanligare att de blivit lagförda för stöld och sex gånger vanligare att de blivit lagförda för brott mot narkotikastrafflagen, jämfört med de olycksfria förarna (Spolander, 1997). För offer och deras anhöriga är det givetvis än stor tragedi när de drabbas av dessa förare och under lång tid har sådana fall återkommande gånger lyfts fram i media:

För bara tre veckor sedan dömdes 20-åringen till 15 månaders fängelse för en dödskrasch mot en busskur i Landskrona sommaren 2011. Nu jagar polisen honom för att ha kört på en kvinna och skadat henne allvarligt, den här gången med en motorcykel, rapporterar Helsingborgs Dagblad på nätet (Dagens Nyheter, 2013-05-26).

Här körde fylloet ihjäl 80-åringen. .../ 41-åringen förekommer under 63 avsnitt i Rikspolisstyrelsens belastningsregisterutdrag (Expressen, 2012-03-26)

2-åring dödad av misstänkt rattfull. En 2-årig flicka avled på söndagen efter att ha blivit påkörd i Rydaholm, mellan Växjö och Värnamo. .../ Många i Rydaholm berättar om hur de regelbundet sett 38-åringen köra omkring berusad. – Vi ringer polisen, men inget händer .../ - Jag vet inte hur många gånger jag har ringt och anmält den här idioten som körde ihjäl flickan .../ Nu har vi fått se resultatet. (Aftonbladet, 2011-07-10 /2011-07-11)

Rattfyllerist släpptes – körde ihjäl 70-åring. Berusad och drogpåverkad körde 37-åringen ihjäl en 70-årig man i Boden i fredags. Bara några timmar tidigare hade han släppts ur polisens förvar – för att ha krockat rattfull (Expressen, 2007-07-31)

När det gäller vållande till annans död har regeringen vid flera tillfällen uttalat att straffvärdet bör öka där föraren varit påverkad. För drygt tre år sedan höjdes minimistraffet för grovt vållande till annans död från sex månader till ett år och det närmar sig därigenom straffnivån för dråp, men rättstillämpningen har varit föremål för kritik och ifrågasättande⁶³. Men kritiken gäller inte bara dessa fall utan det

63 Se t.ex. "HD sänder fel signaler om rattfylleri". <http://www.dagensjuridik.se/2012/03/hd-sander-fel-signaler-om-rattfylleri> (2013-10-10)

faktum att personer tillåts göra sig skyldiga grova trafikbrott med fängelse i straffskalan utan att samhället reagerar på ett tydligt sätt.

När polisen upptäcker att en person gjort sig skyldig till nya trafikbrott med fängelse i straffskalan blir många gånger i praktiken det enda som händer att dessa brott diarieförs som ytterligare ett begånget brott. Det blir givetvis omöjligt att nå nollvisionen utan att ändra ett förhållningssätt som i så liten grad väger in intresset hos de kommande potentiella trafikoffren. Det blir också svårt att motivera polisen att lägga ned kraft på trafiksäkerhetsfrågorna när samhällets signaler ser ut som de gör. Problematiken handlar egentligen om hur samhället hanterar den personkategori som polisen betecknar som livsstilskriminella och innefattar inte bara rättsväsendets agerande mot dessa individer. Inom ramen för denna studie finns inte en ambition att analysera denna problematik närmare – men denna rapport och tidigare studier pekar på att det finns all anledning att lyfta fram detta grundläggande problem.

Är det viktigare att kunna skriva många parkeringsanmärkningar än att minska antal döda och skadade i trafiken?

Ur en trafiksäkerhetssynpunkt är det viktigare att minska antal hastighetsöverträdelser än antal felparkeringar. Det kan då tyckas att utfärdande av hastighetsöverträdelser borde prioriteras av den offentliga förvaltningen framför utfärdandet av parkeringsanmärkningar - även om den senare har fler syften än att förbättra trafiksäkerheten. Varför det är så pass mycket krångligare att rapportera ett trafikbrott jämfört med att utfärda en parkeringsanmärkning? Det krävs ett helt annat tänk kring lagföring av vissa trafikbrott för att kunna öka den upplevda upptäcktsrisken och därigenom bidra till att minska antal döda och skadade i trafiken. Polisen har möjlighet att underlätta vissa rutiner vad gäller att avrapportera trafikbrott, men för att kunna uppfylla behovet att i väsentlig mån öka upptäcktsrisken krävs förändringar som är beroende av beslut utanför polisen. Varför kan inte vissa brott vara kopplade till fordonsägaren? Så är fallet i andra länder. Varför skall polismannen i praktiken hjälpa den som nekar att skriva en överklagan för brott där det likt parkeringsanmärkningar finns ett fastställt bötesbelopp⁶⁴? I många fall ligger till och med beloppet under eller i nivå med avgiften för en parkeringsanmärkning. Det ligger utanför ramarna för denna studie att göra en analys av dessa och andra liknande frågor. Detta förändringsbehov måste komma högt på dagordningen och utredas vidare.

Det finns också ett behov av att utnyttja teknik för att öka rapporteringsvolymen. Även i detta fall går det att dra paralleller till arbetet med parkeringsanmärkningar. Parkeringsvakter är vanligtvis utrustade med handdatorer. Polispersonalen sköter fortfarande avrapporteringen med block och penna. Detta är givetvis

64 Parkeringsanmärkning rör sig numera om en fastställd kontrollavgift vilket möjliggör en annan handläggning.

inte rationellt. I andra länder har polisen kortterminaler som möjliggör betalning med kort direkt på plats. Varför har inte den svenska polisen samma möjligheter? Det vore fördelaktigt att kunna kombinera användning av ATK-kameror med operativ fältpersonal som nyttjade denna teknik för dokumentation och som stod längre fram på vägen och stoppade de som kört för fort. Förutom att det skulle kunna öka antal lagförda hastighetsöverträdelser skulle det gå att utföra kontroller på olycksdrabbade platser där det av olika skäl inte passar att stå och stoppa fordon. Genom att kombinera ATK-teknik med fältpersonal skulle det också gå att bötfälla personer som av olika skäl normalt sett klarar sig från lagföring när de blivit fotograferade av en fartkamera. Det kan röra sig om att fordonet saknar registrerings skylt fram eller att föraren inte har koppling till fordonet så att polisen inte lyckas fastställa vem föraren är.

Det går också att tänka sig att fartkameror kunde placeras bak på civila polisfordon där hastighet mättes innan fordon kom ikapp polisbil i rörelse. Kamera tillsammans med avståndsinstrument skulle dessutom kunna dokumentera om fordon håller ett tillräckligt avstånd till polisbil. Genom en sådan teknik hade det gått att öka upptäcktsrisken för förare som kör aggressivt och minska antal upphinnande olyckor. Ovanstående exempel är bara ett axplock av olika tankar som finns kring möjligheten att ändra rutinerna och använda ny teknik på ett annat sätt i syfte att minska antal dödade och skadade i trafiken. I denna studie har det emellertid inte ingått att analysera hur rutiner och ny teknik skulle kunna bidra till att öka sannolikheten att nå nollvisionen. Det bedömdes dock vara så viktigt att det ändå fanns anledning att lyfta fram denna utvecklingspotential i rapporten – likt frågorna i förra underkapitlet.

Nuvarande kvantitativa mått är inte ointressanta

Det är ingen tvekan om att polisens arbete måste mätas. Tidigare i denna studie har det påtalats att det ur en trafiksäkerhetsaspekt kan vara bättre att ha kvar de kvantitativa målen om de inte ersätts av andra mål. Utan någon styrning riskerar annars trafiksäkerhetsarbetet att helt bli utkonkurrerat av andra aktiviteter. Genom kvantitativa mål tvingas personalen att utföra visst trafiksäkerhetsarbete. Samtidigt finns det ett underliggande kontraproduktivt inslag i många av de mått som används.

Tabell 21. Exemplifiering av kontraproduktiva inslag i vissa av de mått som används.

Mått	Kommentar
Antal anmälda rattfylleribrott	<ul style="list-style-type: none">• Att arbeta förebyggande och hindra en färd är negativt för måluppfyllelsen.• Att lägga ned tid på motiverande samtal och bidra till att personer ändrar sina alkoholvanor genom vård har en negativ inverkan på måluppfyllelsen.• Det är gynnsamt för måluppfyllelsen att en notarisk rattfyllerist fortsätter att köra bil och att man väntar på att denna kör iväg.
Antal utförda utandningsprov	<ul style="list-style-type: none">• Att arbeta förebyggande tar tid och är negativt för måluppfyllelsen.• Att lägga ned tid på motiverande samtal är negativt för måluppfyllelsen.• Att upptäcka en rattfyllerist missgynnar måluppfyllelsen.• Att stå på platser med mycket trafik missgynnar måluppfyllelsen.• Det är gynnsamt för måluppfyllelsen att välja platser och tidpunkter där det inte åker några rattfyllerister och att det kommer lagom med fordon (inte för mycket trafik)
Antal utfärdade hastighetsöverträdelser	<ul style="list-style-type: none">• Att få ned hastigheten på en vägsträcka är negativt för måluppfyllelsen.• Att övervaka olycksdrabbade platser istället för platser som kan ge många ordningsföreläggande är negativt för måluppfyllelsen.• Att arbeta förebyggande är negativt för måluppfyllelsen.• Det är gynnsamt för måluppfyllelsen att genomföra arbetet på ett sätt att så många som möjligt kör fort på de sträckor som övervakas.

Vad gäller bl.a. målet att upptäcka och rapportera ett visst antal hastighetsöverträdelser går det att dra en parallell till om ett jaktlag i ett stort jaktområde helt fritt fick bestämma avskjutningen av djur.



Figur 41. Ett jaktlag. De vill att det skall vara mycket djur i skogen även till nästkommande jakter.

De har ett intresse av att få skjuta så många djur som möjligt samtidigt får inte avskjutning vara så stor att stammen minskar och missgynnar nästkommande års jakter. När det gäller hastighetsövervakning blir det precis på samma sätt viktigt att inte bedriva denna på ett sätt att det blir svårt att kunna skriva många ordningsförelägganden. Det gäller att se till att det hela tiden är en hög hastighet på de vägar där övervakningen genomförs. Att ha kontroller för att erhålla och bibehålla en låg hastighet är resultatmässigt förkastlig.

Kritiken mot att polisen fäster vikt vid kvantitativa mått har till stor del handlat om att kvaliteten blir lidande på grund av denna fokusering. När ansvariga på olika ledningsnivåer inom polisen har kommunicerat hur organisationen skall komma tillrätta med denna problematik har två huvudsakliga tillvägagångssätt kommit i fråga. Det ena har handlat om att ta bort officiella kvantitativa målsättningar i kombination med uttalanden om att det uppmärksammade problemet därmed inte längre föreligger. Som framgår av kapitel två är det dock vanligt att det ändå inofficiellt har kommunicerats att det är viktigt att nå upp till minst samma nivå som föregående år – oavsett om det finns angivet i en verksamhetsplan eller ej. Fokus hamnar således ändå på exempelvis antal utförda utandningsprov och inte på när och var testerna utförs. Det andra alternativet för att bemöta kritiken har inneburit att de kvantitativa måtten har behållits, men att det påpekas att även kvalitet är viktigt. Ett mått som följer upp plats och tid för kontrollerna har dock inte införts. Tidigare i rapporten har framförts att forskning visat att det som mäts är det som fokus hamnar på.

Det förekommer att det officiellt eller inofficiellt införts mål om att minst uppnå en viss träffprocent vad gäller upptäckta rattfylleribrott i förhållande till antal genomförda utandningsprov. Detta har uppfattats som ett kvalitetsmått trots att detta mått inte visar var eller när kontrollerna har utförts. Det finns anledning att

återknyta till den forskningsgenomgång som presenteras i kapitel ett. Där framgår att det huvudsakliga syftet med kontrollerna inte är att ertappa rattfyllerister utan att få potentiella rattfyllerister att avstå från att köra. Det primära är därför att många skall se kontrollerna och att kontrollerna skall utföras på olika platser och vid olika tidpunkter. Detta för att skapa en känsla av att kontroller kan ske var som helst – när som helst. Ur den aspekten är inte träffprocent ett bra mått.

Kvantitativa mått är inte ointressanta och det finns anledning att följa upp antal utandningsprov – liksom antal utfärdade ordningsförelägganden, men fokus bör inte hamna på denna typ av enkla mått. Så blir emellertid fallet så länge polisen inte väljer att följa upp verksamheten på annat sätt.

Drivkraften att förändra

”En övergripande iakttagelse från inspektionen är att flera av de svar som de besökta polismyndigheterna lämnade på de frågor som skickades ut före inspektionen inte överensstämmer med erfarenheterna från inspektionsgruppens besök. Detta framstår för inspektionen som anmärkningsvärt” (RPS, 2013a, sidan 16).

De iakttagelser som inspektionsgruppen gjort – 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 väl belyst inom forskningslitteraturen (se t.ex. Brunson, 1989; 1993; Ydén, 2008; Holgersson, 2013). Det ställs en mängd krav på polisen. En satsning inom ett verksamhetsområde medför att resurserna blir mindre till att göra satsningar inom andra verksamhetsområden. Polisen får en ökad press att agera om brister i verksamheten uppmärksammas externt. Ett exempel på detta är den kritik som polisen fått gällande sin förmåga att utreda vardagsbrott. Antal dödade och skadade i trafiken ligger på en historiskt låg nivå. Det kan göra att chefer uppfattar att det är mer angeläget att lägga energi på andra verksamhetsområden. I sammanhanget är det ointressant att det är andra faktorer än polisens aktiviteter som legat till grund för minskningen av antal skadade och döda i trafiken. Att det externa trycket att agera inom trafiksäkerhetsområdet är lågt i jämförelse med andra verksamhetsområden kan förklara det förhållande som inspektionen lyfter fram i sin rapport:

”.../intresset för den tidigare inspektionsrapporten (2009:7) förefaller ha varit svagt och att få av de rekommendationer som lämnades i rapporten har tillvaratagits eller fått genomslag.” (RPS, 2013a, sidan 16)

Det går att presentera kvantitativa resultat utan att lägga någon vikt vid kvaliteten i det utförda arbetet. Mått som antal utfärdade ordningsföreläggande och antal utförda utandningsprov kan vara lockande att använda sig av när ytan har större betydelse än innehållet. I rapporten framgår att nuvarande kvantitativa mått snarare fått funktionen av att visa att polisen satsar på trafiksäkerhetsarbetet. Det är

viktigt att poängtera att svaret på hur polisens trafiksäkerhetsarbete fungerar inte är ett visst antal utfärdade ordningsföreläggande eller ett visst antal utandningsprov. Trots detta faktum fortsätter dessa mått att ha en central roll när polisen redovisar sitt trafiksäkerhetsarbete. Med ett sådant förhållningssätt är det svårt att komma tillrätta med de problem som Rikspolisstyrelsens inspektionsgrupp pekat på. Det finns helt enkelt inte en tillräcklig drivkraft att lägga ned tid och resurser på att utveckla en verksamhet som ger intrycket av att fungera tillfredsställande.

Den typ av bedömningsmall som presenteras i kapitel ett har förutsättningar att kunna användas inom polisen både vid formulering av verksamhetsplaner och vid uppföljning av verksamheten. Av skäl som nämns ovan kan det dock vara tilltalande för chefer att fortsätta att fokusera verksamheten kring de typer av kvantitativa mått som redan används inom polisen. Det kan därmed vara förenat med en hel del svårigheter att kunna få genomslag för ett annat sätt att planera och följa upp verksamheten.

En bestämd uppfattning om vad som är rätt väg – trots att det är fel väg

I kapitel 1 påtalas att det inte är ovanligt att befattningshavare inom polisen har bestämda uppfattningar om hur arbetet bör bedrivas oavsett hur välgrundade deras uppfattningar är. Det kan givetvis vara bra att hålla sig till en linje och driva den konsekvent, men det är olyckligt när arbetet utförs på ett sätt som ger en liten effekt. Flera av polisens aktiviteter inom trafiksäkerhetsområdet genomförs på ett sätt som har litet eller inget stöd i trafiksäkerhetsforskning. De är ibland dessutom helt i strid med centrala slutsatser inom detta och andra forskningsfält. Det finns ett stort behov att i högre utsträckning väga in forskning vid planering, genomförande och utvärdering av polisens verksamhet. Det gäller inte bara för trafiksäkerhetsområdet (se t.ex. Holgersson, 2008).

Argument som bygger på att trafikanter är rationella – men ändå inte...

Det förekommer argument som bygger på att trafikanter är rationella, men att de som formulerar dessa argument samtidigt bortser från vad som i sådana fall skulle bli konsekvensen av en sådan rationalitet. Det finns exempelvis en målsättning att 25 % av de rapporterade hastighetsöverträdelserna skall hamna i intervallet 6-9 km/h. Argument framförs att det är av vikt att rapportera många inom detta intervall eftersom om de som bara kör lite för fort blir medvetna om risken att rapporteras inom intervallet 6-9 km/h kommer de att sänka farten. Dessa trafikanter antas vara särskilt mottagliga för påverkan eftersom de redan nu har anpassat hastigheten till den praktiska hastighetsnivån. Argument har framförts att polisen inte kan fortsätta vara inriktade på att jaga de som kör alldeles för fort utan måste växla fokus och rikta in sig på de som bara kör lite för fort. Det har påtalats att det är först då som det finns en reell möjlighet att påverka medelhastigheten.

I rapporten framgår att det inte är någon tvekan om att det är viktigt att polisen även rapporterar hastighetsöverträdelser under 10 km/h – annars blir det i praktiken en generell höjning av hastighetsgränserna med 10 km/h. De framlyfta argumenten i stycket ovan – att inrikta övervakning på de som kör 6-9 km/h för fort – är dock behäftade med två stora problem vad gäller trafikanternas rationalitet. För det första är det med nuvarande rapporteringsvolym en liten risk att bli lagförd, vilket trafikanterna – om de är rationella – kommer att väga in i sina beslut. Inom kriminologisk forskning (se t.ex. Sherman, 1990) har det visserligen visat sig att personer inledningsvis kan överskatta upptäcktsrisken när polisen förändrar sitt sätt att arbeta, men på lång sikt måste rapporteringsvolymen öka väsentlig om upplevelsen av risken för upptäckt skall vara ett hållbart argument vad gäller att kunna påverka trafikanternas beslut. För det andra kan ett krav att minst 25 % av de rapporterade hastighetsöverträdelserna skall hamna i intervallet 6-9 km/h göra att det uppstår snedstyrningseffekter. Att ange målet i form av en procentsats till övriga rapporterade hastighetsöverträdelser är förenat med detta problem. Poliser i ett område kan utfärda ett stort antal böter för hastighetsöverträdelser inom intervallet 6-9 km/h utan att nå upp till målet på 25 % på grund av att många också har rapporterats för högre hastighetsöverträdelser. Om polisen i samband med hastighetsövervakning på en plats väljer bort att lagföra vissa högre hastighetsöverträdelser till förmån för de som kör för fort inom intervallet 6-9 km/h kommer det innebära att det är en större risk att bli rapporterad om man åker 6-9 km/h för fort jämfört med om man överstiger den hastigheten. Vid en sådan strategi riskerar trafikanter – om de är rationella som anges som ett skäl att rapportera förare inom intervallet 6-9 km/h – att välja att lägga sig över detta intervall för att minska lagföringsrisken.

För att de argument som exemplifieras i detta avsnitt skall vara hållbara krävs att det skall vara lika stor risk att rapporteras oavsett hur mycket för fort man kör och att rapporteringsvolymen ökas i väsentlig mån. Det senare – att öka den upplevda upptäcktsrisken – gäller hela polisens trafikövervakningsverksamhet.

Att påverka attityder

Att försöka påverka människors attityder till olika beteenden är minst lika viktigt och även här kan polisen ha betydelse. Det handlar dels om budskap som polisen förmedlar, men också om att polisens arbetsmetoder i sig kan påverka trafikanternas attityder. Hur trafikanters attityder kan påverkas ligger utanför ramarna för denna studie att analysera, men det finns anledning att problematisera några förhållanden som har koppling till det som behandlats i denna studie.

När polisen fokuserar arbetet till platser och tider då risken för allvarliga olyckor inte är särskilt stor finns en fara att arbetet ifrågasätts och detta kan underminera trovärdigheten när polisen försöker föra fram olika budskap inom trafiksäkerhetsområdet. Ett exempel på detta är när polisen genomför återkommande nykterhetskontroller på lågriskplatser, mitt i veckan och mitt på dagen där det enda polisen kontrollerar är nykterheten. Ett annat exempel är när polisen upprättar

hastighetskontroller i nedförslut på breda dubbelfiliga vägar med separerade körfält på tider på dygnet när olycksrisken är liten. Ett ytterligare exempel är när polisen genomför kontroller på en väg som har sänkt hastighet på grund av en aktivitet i anslutning till kontrollplats som bara äger rum vid ett tillfälle i veckan eller bara under delar av året, men att kontrollerna genomförs vid tillfällena när det inte finns behov av en sänkt hastighet på den aktuella sträckan. Nuvarande kvantitativa mått har en negativ inverkan på polisens aktiviteter.

Den låga rapporteringsvolymen kan göra att ingripande från polisens sida uppfattas som orättvisa och får låg acceptans. Det är högst troligt att en förare som blivit rapporterad för att ha åkt 6-9 km/h för fort nyligen har blivit omkörd av ett flertal bilar med högre hastighet, men att föraren sett att de inte blivit stoppade i någon kontroll. Ett exempel:

”Fyra kompisar åker i en bil på en 90-väg. Väggenen är ungefär lika bred som körfältet de åker i. De tre som är passagerare tjarar på föraren att köra snabbare. Föraren, vi kan kalla honom Niklas, säger dock att han vill hålla hastigheten. Han har aldrig blivit rapporterad för något brott i trafiken. Han vet att bilens hastighetsmätare visar drygt 5 km för låg hastighet så han lägger sig precis över 90 km/h på hastighetsmätaren. Kvartetten blir omkörd av ett fyrtiotal bilar på ganska kort tid. Flera av de som kört om Niklas har innan de kört om lagt sig på kort avstånd bakom den bil Niklas kör. Någon har till och med blinkat med lyset. Niklas har släppt förbi bilarna när han så kunnat. Det är relativt mycket trafik. Niklas har tagit ut ett tillräckligt avstånd till fordonet framför. I en nedförsbacke står polisen och har en lasermätning. Bilarna i kön framför Niklas kör för nära bilen framför för att polismannen skall kunna använda sin laser. Bilarna långt fram har bromsat för kontrollen. Niklas har kört 7 km/h för fort. Han skriver på en O-bot, men har inte varit medveten om att han kört för fort i nedförsbacken. Det var inte så länge sedan han kollade på hastighetsmätaren och då gick det i 90 km/h. Han inser att de andra bilarna klarat sig för att de inte hållit ett tillräckligt avstånd till bilen framför. Bilen som hunnit upp Niklas och legat precis bakom honom fortsätter sin höga hastighet strax efter att Niklas vinkats in av polisen. De tre passagerarna i bilen är förundrade över hur Niklas som alltid kör så sakta lyckats få böter. Kvartetten åker så småningom vidare och fortsätter att bli omkörd av bil efter bil. Ingen av dessa står längre fram på vägen –stoppad av en polis. De klarar sig.”

Historien ovan är återgiven från en verklig händelse. Att de som stoppas känner en irritation över att bli rapporterade är en sak, men under arbetet med denna studie har jag fått ta del av flera berättelser där polisens arbete mötts av en låg acceptans även från andra. Det är viktigt att polisens arbete bedrivs och kommuniceras på ett sätt att de kan bidra till att påverka attityder som gynnar det övergripande målet med trafiksäkerhetsarbetet.

Nästa steg

Mitt förslag är att trafikansvariga redan nu inleder ett arbete för att formulera andra typer av trafikmål med stöd av den graf som presenteras i denna rapport samt att denna graf även utgör en grund för uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet från Rikspolisstyrelsens sida. I bilaga 14 sker en redovisning av ett utkast på några exempel på hur mål skulle kunna formuleras. Förhoppningsvis kan den väcka några idéer hur det är möjligt att göra.





Polisen

Utgivare

Rikspolisstyrelsen

Produktion

Polisens verksamhetsstöd,
Informationsenheten

Beställning

Rikspolisstyrelsen

Kundcentrum, telefon 114 14

Dnr: VLK-714-3588/11

ISBN: 978-91-86791-24-7

Upplaga

300 ex

Tryck

RPS Tryckeri,
februari 2014

Grafisk form

Citat

Foto

Polisen

På det sätt som svensk polis bedriver sitt trafiksäkerhetsarbete är förutsättningarna små för att i tillräcklig hög grad kunna bidra till att minska antal skadade och dödade i trafiken. En viktig orsak till detta är nuvarande uppföljningssystem som inte väger in när, var och varför kontroller utförs. Ett annat skäl är att rutinerna för att lagföra ett trafikbrott är för omständliga för att polisen skall kunna åstadkomma något annat än en mycket låg upptäckningsrisk. I rapporten presenteras ett förslag till ett nytt sätt att styra och följa upp trafiksäkerhetsarbetet som också kan tillämpas inom andra verksamhetsfält.

