

Polisens sätt att genomföra och redovisa LAU-tester

En explorativ studie av polisens trafiksäkerhetsarbete



Foto: Benny Wilhelmson

Cecilia Woxblom

Stefan Holgersson

Lars Dolmén

Studien är finansierad av Skyltfonden, Vägverket.

Vägverkets beteckning: EK50-A 2007:5272

Polisens sätt att genomföra och redovisa LAU-tester

En explorativ studie av polisens trafiksäkerhetsarbete

Cecilia Woxblom Stefan Holgersson Lars Dolmén

Förord

Trots att polisen har en mycket betydelsefull roll i trafiksäkerhetsarbetet finns det förhållandevis lite forskning om hur detta arbete bedrivs. Vad ligger t.ex. till grund för nuvarande arbetssätt och vilka effekter får olika strategier på trafiksäkerheten?

En orsak till bristen på polisforskning är de svårigheter som är förenade med studier av denna typ av organisation och verksamhet. Det krävs ett förtroende och behörighet för att få tillgång till olika slags information inom polisen. En teoretisk och praktisk kunskap för att kunna tolka och värdera denna information är också nödvändig. Det handlar dels om en specifik kunskap om polisverksamhet och polisorganisationen för att kunna sätta information i sitt rätta sammanhang, dels om en förmåga att förhålla sig objektiv och kritisk till det som skall studeras. Det fordras således både forskningserfarenhet och polisiär yrkeserfarenhet för att ha möjlighet att besvara de typer av frågeställningar som rapporten behandlar. Cecilia Woxblom är polis och arbetar som lärare vid Polishögskolan. Stefan Holgersson är forskare och arbetar som polis. Lars Dolmén är forskare och lektor vid Polishögskolan.

Vi har även tagit hjälp av andra personer som granskat rapporten. Vi vill i detta sammanhang framförallt tacka P-O Nordqvist och Sören Victorsson som båda har lång yrkeserfarenhet av att arbeta med trafikfrågor inom polisen. Vi vill också tacka Hans Karlsson, Rolf Öhrby, Claes Enlund, Ulla Wittrock, Emese Wieser, Maria Perenyi, Jan Nore Johansson samt de polisanställda och andra personer på t.ex. Vägverket, VTI, NTF och Rättsmedicinalverket som har bidragit med viktig information till denna rapport. Givetvis hade rapporten inte kommit till utan denna hjälp.

Det krävs naturligtvis finansiella resurser för att kunna genomföra en studie av detta slag. Projektet har finansierats av Vägverkets Skyltfond. Tack för att vi har fått förtroendet!

Stockholm/Pristina, Kosovo

30 november 2008

Cecilia Woxblom

Stefan Holgersson

Lars Dolmén

Sammanfattning

Hur bedriver polisen arbetet för att minska de alkoholrelaterade trafikolyckorna? Hur ser poliser på det egna arbetet och hur bör polisen arbeta? Dessa och andra frågeställningar kommer att behandlas i denna rapport. En viktig fråga är vilka konsekvenser polisens ledning och styrning får för trafiksäkerhetsarbetet.

I forskningslitteraturen framgår att det finns två fundamentala strategier när det gäller polisens arbete för att minska de alkoholrelaterade trafikolyckorna. Den första handlar om att polisen bör genomföra ett stort antal slumpmässiga kontroller. Den andra om att kontrollerna skall inriktas på tider, platser och mot riskgrupper. En betydande del av diskussionen i rapporten handlar om dessa två synsätt och hur de påverkar det praktiska polisarbetet. I rapporten framgår att polisen i liten grad lever upp till någon av dessa strategier. Polisen utför visserligen över 2,5 miljoner utandningsprov per år (2007), men dessa är långt ifrån slumpmässiga. De är koncentrerade till vissa tidpunkter och till vissa platser. Det visar sig att de flesta utandningsproven utförs på vardagar mellan klockan 09-12, då risken för alkoholrelaterade trafikolyckor är minst. Dessutom är det vanligt att det inte utförs kontroller på vägsträckor där det förekommit upprepade alkoholrelaterade trafikolyckor.

Information från IT-system och vad som framkommit vid intervjuer och deltagande observation ger en relativt samstämmig bild av hur trafiksäkerhetsarbetet bedrivs i praktiken. De kvantitativa målen, dvs. antalet utförda kontroller, styr i huvudsak det operativa arbetet. Det blir viktigt att utföra många kontroller. Var och när dessa kontroller utförs har en perifer betydelse.

Rapporten avslutas med flera förslag på hur polisarbetet skulle kunna utvecklas och förbättras så att färre människor löper risk att drabbas av alkoholrelaterade trafikolyckor. En synpunkt handlar om att man i större utsträckning borde basera övervakningen på olycksstatistik, dvs. att den skall styra plats, tid och syftet med kontrollerna. Polisen behöver i detta arbete hjälp av externa aktörer. Det betonas också i rapporten att det krävs planering för att åstadkomma en slumpmässighet vad gäller utandningsproven. Det är inget som uppstår med automatik. Om inte det sker en planering riskerar kontrollerna att få en bristfällig spridning i såväl tid som rum. En annan central fråga som belyses i rapporten är vikten av att skapa en förståelse och kunskap hos polispersonalen vad gäller innehållet och betydelsen av trafiksäkerhetsarbetet.

Innehållsförteckning

1. Inledning	9
2. Syfte, mål och målgrupper för studien	11
3. Vald forskningsstrategi för att besvara studiens frågeställningar	13
3.1 Information från polisiära informationssystem	13
3.2 Information från externa organisations informationssystem	14
3.3 Information från olika studier	14
3.4 Deltagande observation i kombination med fältintervjuer	14
3.5 Intervjuer av befattningshavare inom polisen	15
3.6 Intervjuer av aktörer utanför polisen	15
3.7 Insamling av information i samband med utbildningar	15
3.8 Värdering av datakvaliteten	16
4. Forskningslitteratur - översikt	17
5. Hur bedriver polisen arbetet för att minska de alkoholrelaterade trafikolyckorna?..	21
5.1 Polisens arbete mot rattfylleribrottslighet	21
5.2 Rattfylleribrottslighet	23
5.3 Polisens alkoholutandningsprov	24
6. Varför arbetar polisen på det sätt man gör idag?	29
7. Hur utvärderas resultatet av polisens arbete?	35
8. Vad ligger till grund för debatten kring nuvarande kvantitativa styrning?	37
9. Hur bör polisen arbeta för att minska antalet alkoholrelaterade trafikolyckor?	43
Referenser	52

1. Inledning

Antal dödade i trafiken har stadigt minskat under lång tid i Sverige. Mellan åren 1970 och 2007 har dödssiffrorna sjunkit från 1307 till 471¹. Trots en positiv utveckling ligger detta högt över det nationella målet, med ett delmål på högst 270 dödade år 2007. År 2006 och 2007 ökade t.o.m. antalet dödsfall i trafiken. Det finns indikationer på att den ökade alkoholkonsumtionen² har haft negativa konsekvenser för utvecklingen av antalet dödsolyckor³. Forskning pekar på att alkoholpåverkade förare står för en stor andel av dödsolyckorna⁴. Vägverket redovisar att⁵:

- *Varje år omkommer ca 125 personer i alkoholrelaterade trafikolyckor.*
- *Andelen alkoholrelaterade olyckor ökar.*
- *Ca 20 % av dödsolyckorna är alkoholrelaterade.*
- *Omkring 25 % av omkomna personbilsförare är påverkade av alkohol.*

Polisen har en viktig roll i arbetet för att minska antalet alkoholrelaterade trafikolyckor. Polisens trafiksäkerhetsstrategi⁶ bygger på Nollvisionen. I polisens strategi framförs att den viktigaste uppgiften är att:

- *Förhindra att farliga situationer och regelbrott uppstår i trafiken genom att delta i olika brottsförebyggande åtgärder.*
- *Bidra till att trafikanterna följer trafikreglerna genom att kontrollera efterlevnaden och rapportera dem som bryter mot reglerna.*

Vidare framgår bl.a. i strategin att:

”Stora kontroll- och rapporteringsvolymen, speciellt när regelefterlevnaden är låg, påverkar trafiksäkerheten i positiv riktning. Trafiksäkerhetsforskare bedömer att per 100.000 nykterhetskontroller räddas fyra personer från att omkomma i trafiken.”

”Genomförandet av trafiksäkerhetsarbetet ska vara planlagt och underrättelsebaserat enligt polisens underrättelsemodell.”

”För att få effektivitet i trafiksäkerhetsarbetet och hantera den omfattning av kontroller och rapportmängder som krävs, ska alla poliser i yttre uniformerad tjänst delta.”

Men hur bedriver egentligen polisen arbetet för att minska dessa olyckor? Hur bör polisen arbeta? Vilka åtgärder bör vidtas för att öka effekten av polisens arbete? Dessa och andra nära relaterade frågeställningar kommer behandlas i denna rapport. Internationell forskning kring den här problematiken är omfattande. Denna forskning har i liten grad direkt berört och applicerats på den svenska polisens sätt att arbeta.

¹ Vägverkets skade- & olycksstatistik. www.vv.se.

² Se SoRAD (Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning).

³ Se Norström, 1999.

⁴ Holmgren m.fl., 2003; Magnus Lindholm, 2004.

⁵ Vägverket, 2008; Alkohol, droger och trafik, www.vv.se.

⁶ Källa: Intrapolis. Polisens arbete med trafiksäkerhet i vägtrafik och terräng. Nationell strategi, 2006.

2. Syfte, mål och målgrupper för studien

Syftet med studien är att besvara följande frågeställningar:

- Hur bedriver polisen arbetet för att minska de alkoholrelaterade trafikolyckorna?
- Varför arbetar polisen på det sätt man gör?
- Hur utvärderas resultatet av polisens arbete?
- Vad ligger till grund för debatten kring nuvarande kvantitativa styrning?
- Hur bör polisen arbeta för att minska antalet alkoholrelaterade trafikolyckor?

Målsättningen med studien är att den ska initiera en diskussion kring polisens nuvarande trafiksäkerhetsstrategi. Tanken är att faktorer som lyfts fram i rapporten skall kunna användas som ett underlag i samband med utvecklingen av polisens strategi för att minska antalet döda och skadade i trafiken.

Målgrupper för studien är först och främst befattningshavare inom polisen och andra aktörer som arbetar med trafiksäkerhetsfrågor. Rapporten kan även vara intressant för forskare inom trafiksäkerhetsområdet. Det som framkommit i studien är dessutom relevant för den debatt som förekommer i media kring alkoholrelaterade trafikolyckor.

3. Vald forskningsstrategi för att besvara studiens frågeställningar

Studiens frågeställningar är komplexa. Detta har krävt tillgång till olika typer av information. En triangulering har eftersträvat⁷. Ett sådant tillvägagångssätt har inneburit att information har kunnat vägas och bedömas mot varandra. Data har samlats in:

- Från polisiära informationssystem.
- Från externa organisationers informationssystem.
- Från andra studier.
- Genom deltagande observation i kombination med fältintervjuer.
- Genom intervjuer av olika befattningshavare inom polisen.
- Genom intervjuer av aktörer utanför polisen.
- I samband med utbildningar inom trafiksäkerhetsområdet som har bedrivits på polishögskolans vidareutbildning.

3.1 Information från polisiära informationssystem

Trafikbrott registreras i diariesystemet T-RAR⁸. T-RAR innehåller uppgifter om trafikbrott, t.ex. tid och plats för brottet. I T-RAR registreras även andra trafikhändelser som parkeringsskador utan misstänkt gärningsman och viltolyckor. Alla trafikbrott finns inte med i T-RAR utan hamnar i K-RAR. K-RAR är polisens diariesystem för andra typer av brott än trafikbrott. Att trafikbrott ändå kan hamna där istället för i T-RAR har att göra med att en gärningsman kan ha gjort sig skyldig till andra brott i samband med trafikbrottet. Det finns skillnader i rutinerna för registrering av uppgifter i T-RAR och K-RAR mellan olika polismyndigheter. Sverige har 21 polismyndigheter. Varje polismyndighet har sitt eget T-RAR och K-RAR. Rikspolisstyrelsen är polisväsendets centrala förvaltningsmyndighet och utformar olika typer av riktlinjer och direktiv.

Varje polismyndighet har även ett särskilt diariesystem för att registrera olika former av händelser. Det kan röra sig om inkomna telefonsamtal om exempelvis en inträffad trafikolycka, likväl som det kan handla om olika aktiviteter som polispatruller tar sig för, t.ex. en alkoholutandningskontroll. Systemet för att registrera händelser heter Storm.

Uppgifter om genomförda utandningsprov lagras i systemet START2. START2 är ett system för att redovisa och följa upp trafikverksamhet och tidsredovisning, samt för att hämta information från alkometrarna⁹. Andra system som används vid uppföljning är VUP och

⁷ Se Denzin & Lincoln, 1994.

⁸ RAR står för Rationell Anmälnings Rutin. T-RAR är den primära källan för registrering av misstänkta trafikbrott.

⁹ Det instrument som polispersonal använder vid alkoholutandningsprov.

VPOP. VUP är ett verksamhetsuppföljningssystem där information från olika system samlas och struktureras. VPOP är ett system för planering och uppföljning av olika insatser. PRR är polisens resultatrapporter som redovisas till regeringen.

I polisens interna web-system, kallat Intrapolis, finns olika dokument och data tillgängliga.

Till studien har vi hämtat information från samtliga ovanstående system. Tyngdpunkten har legat på START2 och Storm. Vi har haft tillgång till data från hela landet.

3.2 Information från externa organisationers informationssystem

Till studien har vi hämtat information från systemet Strada¹⁰. Strada är ett informationssystem för data om skador och olyckor inom hela vägtransportssystemet och handhas av Vägverket. Till grund för uppgifterna i Strada ligger information som registrerats av sjukvården och polisen i samband med trafikolyckor.

Vi har även hämtat data från Brå:s¹¹ informationssystem avseende brottsstatistik och SIKA¹² vad gäller trafikolyckor och körsträckor.

3.3 Information från olika studier

Olika forsknings- och myndighetsrapporter har studerats. Forskningsrapporterna har dels rört sig om renodlad trafiksäkerhetsforskning, men även om annan typ av forskning. Våra forskningshänvisningar i rapporten bygger främst på internationella studier. De svenska referenserna rör sig i huvudsak om rapporter från VTI¹³ och Vägverket.

Det har även funnits goda möjligheter att bygga vidare på studier kring polisrelaterade frågor som vi tidigare har kommit i kontakt med och i vissa fall även medverkat i.

3.4 Deltagande observation i kombination med fältintervjuer

Närpolis och ordningspolis spelar en viktig roll i trafiksäkerhetsarbetet. Information från en annan studie har kunnat användas i vår analys¹⁴. Studien omfattar drygt 1000 timmars deltagande observation i närpolis/ordningspolistjänst i totalt 19 län. Den genomfördes under åren 2006-2008. I samband med dessa fältstudier blev drygt hundra poliser intervjuade. Intervjuerna hade en informell karaktär där de intervjuade redogjorde fritt för olika sakförhållanden. Frågor ställdes dock bl.a. om hur arbetet för att minska antalet alkoholrelaterade trafikolyckor bedrevs och upplevdes. Studien omfattar både storstad och landsbygd. Genom dessa fältstudier med tillhörande intervjuer har en god inblick kunnat erhållas om närpolisernas/ordningspolisernas arbete.

¹⁰ Swedish Traffic Accident Data Acquisition.

¹¹ Brottsförebyggande rådet.

¹² SIKA (Statens institut för kommunikations analys),

¹³ Statens väg- och transportforskningsinstitut.

¹⁴ En ännu opublicerad tidsstudie (Holgersson, 2009).

3.5 Intervjuer av befattningshavare inom polisen

En viktig anledning att genomföra dessa intervjuer har varit att kartlägga hur informationsflödet ser ut i polisorganisationen avseende styrning, genomförande och uppföljning av trafiksäkerhetsarbetet. Intervjuer har genomförts med olika befattningshavare inom polisen i syfte att komplettera övrig datainsamling. Dessa kompletterande intervjuer har omfattat alltifrån personal i den yttre verksamheten till polisledning och analytiker på olika polismyndigheter. Drygt femtio befattningshavare har intervjuats. Det rör sig om ca femton yttre tjänstgörande poliser, fem poliser i arbetsledande position, som leder de yttre tjänstgörande polisernas arbete, och fem närpolischefer/stationsbefäl/avdelningschefer som i sin tur styr poliserna i arbetsledande position. Omkring tjugofem intervjuer har genomförts med befattningshavare som registrerar och/eller följer upp trafikrelaterad information inklusive olika former av analytiker.

Intervjuerna har varit semistrukturerade. De intervjuade har haft goda möjligheter att fritt redogöra för olika förhållanden samtidigt som den som intervjuat sett till att vissa specifika frågor besvarats. Om inte den intervjuade berörde efterfrågat ämne så ställdes frågor om detta. Frågorna handlade om vad som låg till grund för planeringen av arbetet mot de alkoholrelaterade trafikolyckorna. Hur arbetet styrdes utifrån de upplagda planerna. Hur arbetet genomfördes utifrån styrningen. Hur arbetet redovisades. Hur arbetet följdes upp och i vilken omfattning personalen fick feedback på genomfört arbete.

3.6 Intervjuer av aktörer utanför polisen

Intervjuer med personer utanför polisorganisationen har genomförts, bl.a. med personal på Vägverket, VTI¹⁵, RMV¹⁶ och NTF¹⁷. Även tjänstemän på näringsdepartementet, politiker i justitiekottet och forskare på olika högskolor/universitet har intervjuats.

Dessa intervjuer syftade till att undersöka hur andra aktörer ser på polisens arbete och att få en inblick i deras syn på olika trafiksäkerhetsfrågor. Ett tjugotal personer har intervjuats.

3.7 Insamling av information i samband med utbildningar

Polishögskolans enhet för vidareutbildning har genomfört utbildningar inom trafiksäkerhetsområdet. Utbildningarna har vänt sig till yrkesverksamma poliser som har ett intresse av dessa frågor. Många av deltagarna har en rik erfarenhet av trafiksäkerhetsarbete. Det har rört sig om trafikpoliser, men även om närpoliser och ordningspoliser som haft ett särskilt ansvar för trafiksäkerhetsfrågor. Det har också deltagit närpoliser och ordningspoliser som inte haft erfarenheter av att specifikt arbeta inom denna verksamhetsgren, men som i sina dagliga arbetsuppgifter kommit i kontakt med sådana frågor.

Från hösten 2006 till våren 2008 genomfördes sju utbildningar. Totalt genomgick 126 poliser och en civilanställd dessa utbildningar. Utbildningsmiljön har varit gynnsam för att bolla idéer och fånga upp olika exempel på hur trafiksäkerhetsarbetet bedrivs runt om i landet. Det har

¹⁵ Statens väg- och transportforskningsinstitut.

¹⁶ Rättsmedicinalverket.

¹⁷ Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande.

även funnits ett interaktivt diskussionsforum på Internet, där kursdeltagarna och personal på polishögskolans vidareutbildning samt vissa externa föreläsare har haft behörighet att gå in. Dessa diskussioner har gett en bred och djup inblick i svensk polis sätt att arbeta med trafiksäkerhetsfrågor.

Kursdeltagarna har även haft olika former av inlämningsuppgifter. I dessa inlämningsuppgifter har det också framkommit intressant och för denna studie relevant information.

Till detta har tillkommit särskilda intervjuer med ett tiotal kursdeltagare. Dessa intervjuer har haft ett informellt upplägg. Den som intervjuats har fritt kunnat redogöra för förhållanden som denne tycker är viktiga att föra fram. Intervjuerna har berört olika erfarenheter beträffande hur alkoholrelaterade trafikolyckor kan förebyggas och upplag på hur arbetet borde bedrivas.

3.8 Värdering av datakvaliteten

Den information som inhämtats via polisens och Vägverkets informationssystem har brister, bl.a. vad gäller olycksstatistik och information om när, var och hur utandningsproven har genomförts. På samma sätt vill vi poängtera att t.ex. uppgifter om antal körda kilometer som hämtats från SIKA inte skall anses vara exakta. Det som framkommit vid intervjuer och deltagande observation bör heller inte betraktas som några obestridliga sanningar. Förutom att informatörer och de som studerats kan ha haft mer eller mindre dolda agenda, så har informationen också tolkats av oss. Vår förförståelse underlättar tolkningen av information som framkommer i studien. Samtidigt kan denna förförståelse vara hämmande. Vi har därför försökt att vara observanta på information som varit motstridig och strävat efter att inte bortse från sådan information i analysen. Eftersom vi valt att samla in data på olika sätt har det funnits goda möjligheter att jämföra och ställa uppgifter från olika källor mot varandra.

Huvuddelen av dem som lämnat information till denna studie har ett intresse för trafiksäkerhetsfrågor. Vikten av att polisen bör prioritera dessa frågor kan därför ha blivit överbetonad i studien. Även om information främst inhämtats från personer som är engagerade i trafiksäkerhetsarbetet bör det lyftas fram att vi vid analysen bl.a. beaktat information från drygt hundra intervjuer med poliser som tjänstgör i ingripandeverksamheten. De arbetar i huvudsak med andra arbetsuppgifter än trafiksäkerhetsfrågor. Det stora antalet intervjuer i kombination med deltagande observation i ingripandeverksamheten gör att vi anser att vi fått en tillräcklig inblick i skilda verksamhetsperspektiv. Den brist som studien kan ha är i sådana fall hur dessa uppgifter har vägts mot varandra. Vår uppfattning att trafiksäkerhetsarbetet är av stor vikt kan ha haft en inverkan på vår förmåga att göra sådana avvägningar.

På liknande sätt kan vårt val att fokusera datainsamlingen till de inom polisen som utför själva trafiksäkerhetsarbetet ha påverkat utfallet av vår analys. Det är inte otänkbart att resultatet till stora delar blivit annorlunda om vi istället valt att inrikta vår informationsinhämtning till handlingsplaner, olika styrdokument, intervjuer med befattningshavare högt upp i polisens organisation samt utifrån polisens egna uppföljningar och artiklar om hur trafiksäkerhetsarbetet fungerar.

4. Forskningslitteratur - översikt

Trafikforskning har visat att polisen har möjlighet att påverka trafikbeteenden och därigenom minska antalet trafikolyckor¹⁸. Det finns trafikforskare som framhåller att polisen har möjlighet att påverka just rattfylleribrottsligheten. Homel (1986; 1988) framför att det går att påverka människors beteende genom information och en ökad upptäcktsrisk. Det kan avskräcka personer att begå brottsliga handlingar i trafiken. Homel tydliggör att polisen bör arbeta på olika sätt. Parallellt med slumpvisa utandningsprov bör polisen genomföra målinriktade utandningsprov i områden och på tidpunkter då det är en förhöjd risk för rattfylleri. Polisens insatser behöver planeras och utvärderas vetenskapligt, menar Homel. Zaal (1994) pekar på betydelsen av omfattande slumpmässiga utandningsprov (RBT - Random Breath Test). Zaal lyfter också fram möjligheten för polisen att genomföra strategiska insatser, avseende tid, plats och inriktat på vissa riskgrupper.

Både Homel (1986; 1988) och Zaal (1994) poängterar vikten av att polispersonal får en tillräcklig utbildning. Det är av vital betydelse att poliserna har en förståelse för arbetet, menar Homel och Zaal. De framhåller också att det är angeläget att personalen får feedback på genomfört arbete. Vidare trycker de på vikten av information och upplysning till medborgarna om polisens insatser och att människor får en förklaring till att polisen ägnar sig åt denna verksamhet. Både Homel och Zaal belyser behovet av mobila system som underlättar avrapportering samt att lagföring av rattfyllerister sker på ett effektivt sätt. De påtalar också att polisen måste avsätta tillräckliga resurser för genomförandet av ett stort antal slumpmässiga utandningsprov. Dessutom att polisen bör samarbeta med trafikforskare för planering av hur, var och när utandningsproven bör genomföras, samt för utvärdering av insatser.

Annan rattfylleriforskning, t.ex. Clayton (1997), har visat att det är viktigt att inrikta sig på vissa riskgrupper. Det handlar dels om de som har återfallit i rattfylleribrottslighet, dels om de som vid trafikkontroller upptäckts ha haft höga alkoholkoncentrationer i kroppen. Clayton menar att det är dessa riskgrupper som står för de flesta rattfylleriolyckorna. Polisens insatser bör därför rikta in sig mot dessa grupper. Han påtalar att det är angeläget att ha väl utvecklade rehabiliteringsprogram. Parallellt med att bekämpa rattfylleriet genom rattfyllerikontroller behöver man således, enligt Clayton, satsa resurser på att försöka förändra individers alkoholvanor och påverka en allmänt ökande alkoholkonsumtion. Liksom Homel (1986; 1988) och Zaal (1994) skriver Clayton att det är av stor betydelse att rattfylleriproblematiken får omfattande uppmärksamhet i medier i kombination med slumpmässiga utandningsprov. Clayton (1997) har funnit att detta tillvägagångssätt är ett effektivt sätt att påverka människors benägenhet att köra påverkade av alkohol. Clayton lyfter också fram möjligheten att i högre grad ha alkohollås i fordon.

Bernhoft m.fl. (2007) menar, liksom Clayton, att det är viktigt att polisen inriktar arbetet mot vissa riskgrupper. Men även att polisen bör fokusera arbetet mot vissa typer av resor. De framför att det handlar om män i ålderskategorin 18-24 år i samband med helgnätter, ålderskategorin 35-64 åringar i samband med att de åker till arbetet och slutligen yrkesförarna såsom förare av taxi, lastbil och buss.

¹⁸ Se t.ex. Rothengatter, 1982; Ostvik & Elvik, 1991; Koornstra, 1993; Zaal, 1994; ETSC, 1999; Sunflower, 2003.

Det finns även trafikforskning och polisforskning som inte specifikt handlar om rattfylleri-brottslighet, men där det går att dra paralleller till arbetet för att minska antalet alkoholrelaterade trafikolyckor. Rothengatter (1982) har funnit att intensifierad hastighetsövervakning har en effekt i det område där övervakningen sker, men att spridningseffekten till angränsade områden är måttlig eller obefintlig. Även Andersson (1991) har dragit liknande slutsatser. Om man skall dra paralleller till annan trafikövervakning blir det således viktigt att utföra kontroller på platser där sannolikheten för riskbeteenden är stor. Det finns omfattande polisforskning som pekar på vikten av att koncentrera insatserna till vissa områden. Sherman m.fl. (1995; 1995a; 1995b) menar att polisen bl.a. kan förebygga rån, rattfylleri och oordning genom att välja en viss strategi för att komma tillrätta med en viss typ av kriminalitet. Sherman (1997) konstaterar att ju mer fokuserad polisens strategi är, desto större är möjligheterna för polisen att lyckas. Också bland annat Weisburd & Green (1995a; 1995b) pekar på vikten av att polisen koncentrerar sina aktiviteter till speciella områden, liksom till vissa typer av brott.

Sherman (1990) framför att två effekter måste särskiljas i samband med att polisen gör en insats. Det handlar för det första om den initiala avskräckning som leder till en brottsminskning under aktionen. För det andra om en kvardröjande effekt som hänger samman med en upplevd förhöjd risk efter det att aktionen har upphört. Sherman pekar på att polisens arbete kan bedrivas genom att man hela tiden växlar mellan olika typer av korta insatser och därigenom utnyttjar den kvardröjande effekten som blir följden av en insats. Genom att risken att bli ertappad varierar kan potentiella lagbrytare bli så pass osäkra på risknivån att de överskattar den för att vara på säkra sidan, menar Sherman. Just en kvarhållande effekt har även konstaterats inom trafikforskning¹⁹. Anderssons (1991) slutsats innefattar en mer kvarhållande effekt medan Rothengatters (1982) kvarhållande effekt ligger mer i linje med Shermans forskning. Den är kortvarig.

Wilson (1994) kom fram till att polisen kan påverka våldsbrottsligheten där vapen används genom att polismännen arbetade aktivt mot vapeninnehav, på högriskplatser, mot högriskpersoner, på högrisktidpunkter. Det går att dra paralleller till rattfylleri-brottsligheten där det också ofta rör sig om högriskpersoner, vid högrisktidpunkter, på högriskplatser. En förutsättning för ett förändrat beteende verkar vara att den upplevda upptäcktsrisken blir tillräckligt hög. Forskning²⁰ pekar på att upptäcktsrisken är en viktig faktor för att åstadkomma ett förändrat trafikbeteende. Polisaktiviteterna ser ut att behöva nå upp till en viss nivå och ha en viss kontinuerlighet innan de resulterar i en synbar effekt²¹. Ostvik & Elvik (1990) har funnit att den faktiska upptäcktsrisken måste ökas med minst det tredubbla innan vägtrafikanterna noterar att upptäcktsrisken ökat och anpassar beteendet därefter.

Svensson (2005) påtalar att Sverige är ett av de länder som kommit längst i Europa när det gäller regelefterlevnaden inom trafiknykterhetsområdet. Angående trafiknykterhetsarbetet bör nuvarande nivåer på trafikövervakningen upprätthållas. Svenssons uppfattning är att en ökad övervakning och strängare straff inte kommer att öka regelefterlevnaden. Övervakningen som sker idag har främst betydelse för att säkerställa den sociala kontrollen anser Svensson. Den sociala kontrollen har en stor inverkan när det gäller benägenheten att köra onyktert. Svensson ser ett bristande omdöme som främsta förklaringen till rattfylleri och att stödjande insatser till dem som begår överträdelse kan förbättra regelefterlevnaden. Även Svensson diskuterar sambandet mellan regelefterlevnad och känslan av upptäcktsrisk. Han skriver att det är den

¹⁹ Rothengatter, 1982; Andersson, 1991.

²⁰ Se t.ex. Rothengatter, 1982; Ostvik & Elvik, 1990; Koornstra, 1993; ETSC, 1999.

²¹ Se Holgersson, 2008.

subjektivt upplevda osäkerheten avseende poliskontroller som främst påverkar huruvida trafikanter gör sig skyldig till rattfylleribrott. Poliskontrollernas avskräckande effekt ökar i takt med att de blir svårare att förutsäga för trafikanterna, menar Svensson.

Sammanfattningsvis visar forskningen att det finns anledning att angripa rattfylleri-problematiken på olika sätt: genom slumpmässiga utandningsprov, genom målinriktade slumpmässiga utandningsprov, genom att genomföra olika former av informationskampanjer och samverka med olika aktörer som arbetar med trafiksäkerhetsfrågor. En faktor som flera forskare tar upp är vikten av utbildning och återkoppling till polispersonalen för att dessa skall känna sig delaktiga och få en förståelse för arbetet.

5. Hur bedriver polisen arbetet för att minska de alkoholrelaterade trafikolyckorna?

5.1 Polisens arbete mot rattfylleribrottslighet

Rattfylleribrott upptäcks på olika sätt. Det händer att medborgare hör av sig och lämnar tips eller gör anmälningar om misstänkta pågående rattfylleribrott. I samband med trafikolyckor kan rattfylleribrott uppdagas. Ett vanligt sätt är att polispersonal själva upptäcker förare som kan misstänkas för brottet rattfylleri. Orsaken kan vara att poliser känner igen förare och/eller fordon sedan tidigare. Det kan också bero på att poliser reagerar på en förares beteende och/eller yttre faktorer såsom utseendet på ett fordon. Rattfylleribrott kan också upptäckas i samband med spontana kontroller eller planerade insatser. Polisen medverkar i olika nationella trafiksäkerhetskampanjer där många utandningsprov genomförs. Mer lokalt förankrade kampanjer förekommer också. I lagen om straff för vissa trafikbrott definieras brottet rattfylleri:

”Lag (1951:649) om straff för vissa trafikbrott

4 § Den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms för rattfylleri till böter eller fängelse i högst sex månader...”

I normalfallet krävs teknisk bevisning i form av ett utandningsprov eller ett blodprov för att en person skall kunna lagföras för rattfylleri. En person kan dock bli fälld för rattfylleri enbart genom vittnesmål. Enligt lagen om alkoholutandningsprov har poliser rätt att begära att en förare av ett motordrivet fordon skall genomföra ett alkoholutandningsprov:

”Lag (1976:1090) om alkoholutandningsprov

1 § Alkoholutandningsprov får tas på den som skäligen kan misstänkas för brott som avses i 4 § lagen (1951:649)...

2 § Alkoholutandningsprov får även i andra fall än som avses i 1 § första stycket tas på förare av motordrivet fordon samt på förare av maskindrivet spårfordon på järnväg, tunnelbana eller spårväg...

3 § Blodprov får tas på den som är skyldig att lämna ett alkoholutandningsprov enligt 2 § även om det inte finns förutsättningar för det enligt 28 kap. 12 § rättegångsbalken, om han eller hon

1. vägrar att medverka till alkoholutandningsprov, eller

2. inte kan lämna sådant prov på grund av att han eller hon varit inblandad i en trafikolycka. Lag (2008:324).”

För att göra ett alkoholutandningsprov används en alkometer och det kallas sållningsprov. Syftet är att indikera om en person har en alkoholhalt i utandningsluften som överstiger den straffbara gränsen. Polispersonalen har personliga alkometrar av märket Dräger 6810. De är av en helt annan kvalitet och i en annan prisklass än de alkometrar som går att köpa på t.ex. bensinstationer. Polisens alkometrar kalibreras var tredje månad.

Vid ett alkoholutandningsprov kan utslaget antingen bli positivt eller negativt. Om det blir positivt så måste ett bevisprov utföras. I första hand med en Evidenzer, men det kan också bli

frågan om ett blodprov. En Evidenzer är ett utandningsinstrument som Statens kriminaltekniska laboratorium har fastställt utgör en tillförlitlig teknisk bevisning i samband med misstanke om rattfylleribrott. Med en Evidenzer utförs två utandningsprov med 6-8 minuters mellanrum. Ett medelvärde räknas ut och ett säkerhetsavdrag görs. Till Evidenzern finns det kopplat en dator som används för att registrera information i ärendet. Patrullen måste ta sig till en polisstation som har en Evidenzer. Det finns även vissa sjukvårdsinrättningar där man har installerat en Evidenzer, men det är ovanligt. På landsbygden kan det bli långa resor innan ett bevisprov kan erhållas. Det kan ta lång tid att komma fram även i storstäderna beroende på trafiksituationen. Det finns också Evidenzrar i vissa speciella fordon. Dessa fordon används inte av t.ex. närpolis/ordningspolis i sitt vardagliga arbete. Fordonen är få i antal och dessutom inte praktiska att använda i ingripandeverksamheten beroende på sin storlek. De används dock på trafikenheter och vid speciella insatser.

Det är inte säkert att det går att genomföra ett bevisprov med en Evidenzer. Den misstänkte kan vägra. Den misstänkte kanske inte har förmåga att blåsa tillräckligt mycket för att ett godkänt prov skall registreras. Det blir då frågan om att genomföra ett blodprov. Rutinerna är olika på olika platser i landet. På en del ställen kommer sjukvårdspersonal till polisstation och tar ett blodprov, men i huvuddelen av fallen tar patrullen den misstänkte till en vårdinrättning.

Om en person vägrar, eller är oförmögen att lämna det inledande sållningsprovet beroende på en trafikolycka, kan det tas ett blodprov. Det är dock oklart hur polisen skall hantera fall där en person är oförmögen²² eller påstår sig vara oförmögen att lämna ett utandningsprov, utan att denne har varit inblandad i en trafikolycka²³. Det finns också ett juridiskt frågetecken huruvida en person kan tas med till en polisstation i syfte att genomföra Evidenzerprov om denne vägrar att utföra ett sållningsprov. I lag om alkoholutandningsprov framgår nämligen att det tvångsmedel som kan komma ifråga är ett blodprov.

I de fall det finns misstanke om ”eftersupning”, dvs. att den misstänkte hävdar eller misstänks komma att hävda att han druckit efter färden så är tillvägagångssättet annorlunda. Det genomförs ett blodprov och om möjligt ett urinprov. Efter en timme är det dags för samma procedur igen. Patrull blir i normalfallet överksam i en timme eftersom det bara i undantagsfall finns möjlighet att utföra avrapporteringsarbete på de vårdinrättningar där dessa prov vanligen utförs. En speciell problematik uppstår i samband med scooterövervakning. Förutom att det kräver att poliserna tar med sig den misstänkte på sin egen scooter²⁴, vilket kan vålla problem, är risken stor att det tar så pass lång tid innan ett bevisprov kan genomföras att en påverkad förare hunnit nyktra till. Men det är inte bara vid scooterövervakning som det senare problemet föreligger, utan det är vanligt när det blir fråga om långa transportsträckor.

När någon misstänks för rattfylleri försöker polisen förmå den som har alkoholproblem att söka hjälp. Rutinerna varierar - från att personen omedelbart blir erbjuden att få skjuts till en vårdinrättning som är specialiserad på missbruk - till att denne får handlingar och erbjuds att bli uppringd²⁵.

²² Exempelvis beroende på hög berusningsgrad eller sjukdom.

²³ Se Lag (1976:1090) om alkoholutandningsprov § 3, punkt 2, där det framgår att det bara kan ske i samband med en trafikolycka.

²⁴ Om man inte är nära väg, har tillgång till helikopter eller att extern befattningshavare som får ta blodprov är med patrull.

²⁵ Se SMADIT (Gustafsson, S. & Henriksson, P., 2007).

5.2 Rattfylleribrottslighet

Alkoholkonsumtionen har ökat de senaste åren²⁶ liksom andelen alkoholrelaterade trafikolyckor²⁷. Antalet anmälda rattfylleribrott och antalet personer som misstänks för rattfylleri har också ökat.

Diagram 1. Antalet anmälda rattfylleribrott, 1999-2007²⁸.

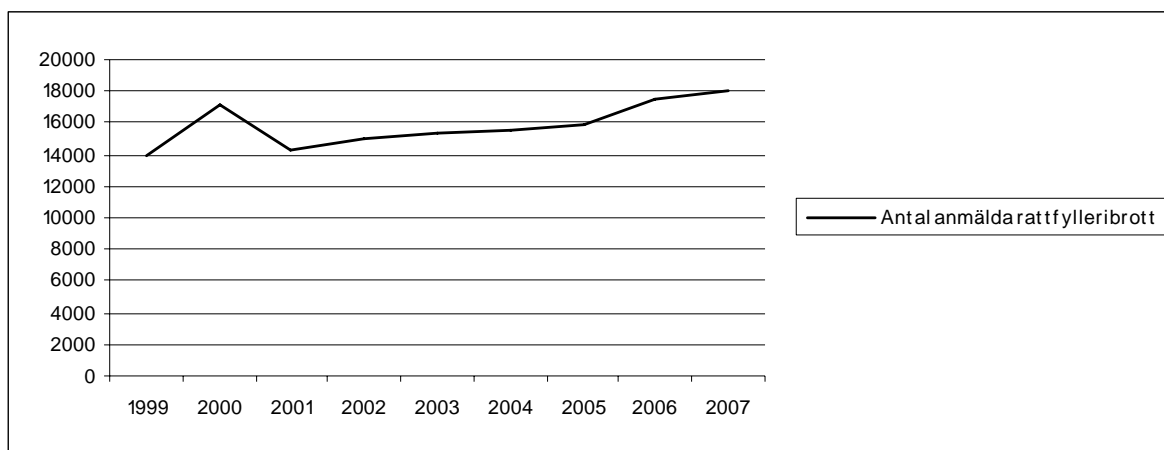
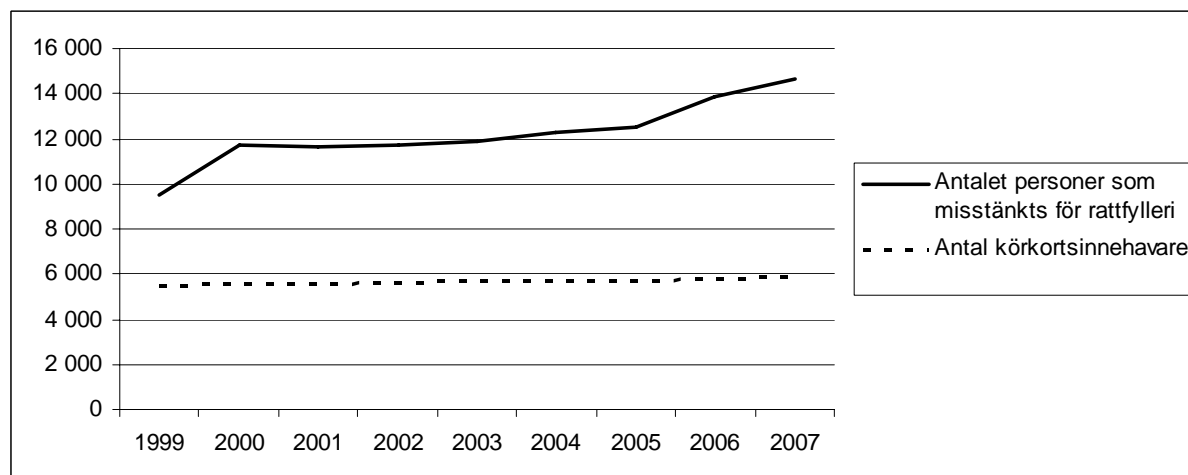


Diagram 2. Antalet personer²⁹ som misstänks för rattfylleri jämfört med antal körkortsinnehavare (i tusental, dvs. knappt 6 miljoner), 1999-2007³⁰.



Det bör påpekas att diagram två avser unika personer under ett år som misstänks för rattfylleri. Det framgår i diagrammet att antalet körkortsinnehavare har ökat, men den procentuella ökningen är klart lägre i förhållande till personer som misstänks för rattfylleri.

²⁶ SoRAD (Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning).

²⁷ Alkohol, droger och trafik, www.vv.se.

²⁸ Källa: Brå.

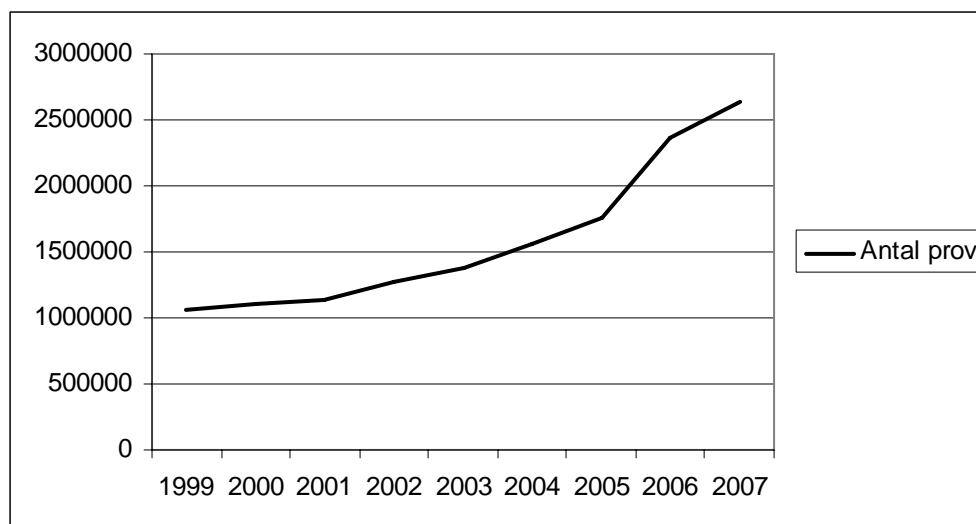
²⁹ En person förekommer bara en gång per år i statistiken över misstänkta personer även om denne varit misstänkt för rattfylleri flera gånger samma år.

³⁰ Källa: Brå avseende brottsstatistik. Vägverket avseende antal körkortsinnehavare.

5.3 Polisens alkoholutandningsprov

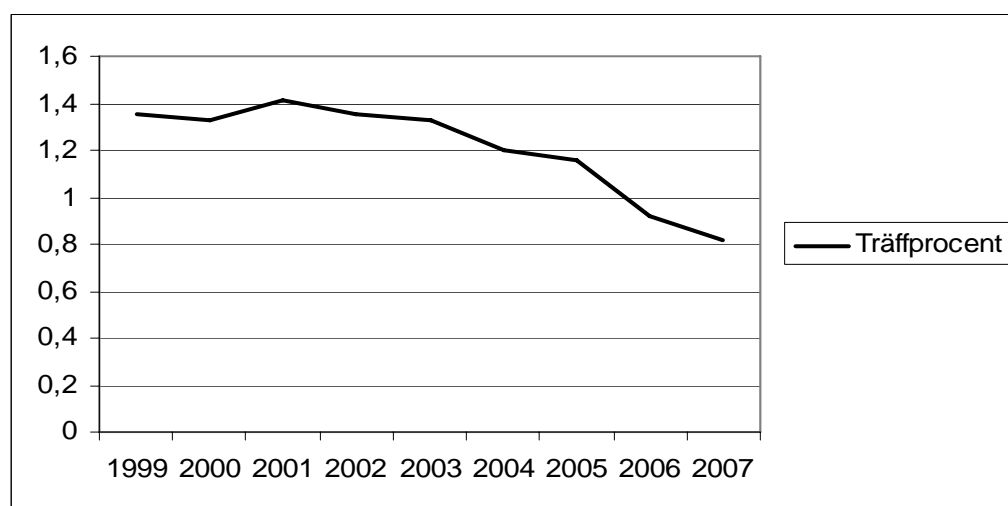
Polisen har ökat antalet utförda alkoholutandningsprov.

Diagram 3: Polisens utförda alkoholutandningsprov, 1999-2007³¹.



Träffprocenten har en omvänd utveckling, dvs. det är en färre andel av utandningsproven som är positiva.

Diagram 4: Antalet positiva utandningsprov i förhållande till det totala antalet utandningsprov (här kallad träffprocent), 1999-2007³².



³¹ Trafiktabel (från Intrapolis) samt START2.

³² Trafiktabel (från Intrapolis) samt START2.

Vid deltagande observation och intervjuer har det framkommit uppgifter som förklarar den minskande träffprocenten. Intervju med ett yttre befäl:

”Vi ställer oss på platser där vi har störst möjlighet att få många blås. Antal blås är det viktiga. Om vi får en rattfyllerist så är det bra, men det kommer i andra hand. Dessutom så påverkar det antal blås negativt.”

Intervju med en gruppchef:

”För att nå upp till målet brukar vi ställa upp oss en timme när folk är på väg hem från jobbet och vi inte riskerar att få några rattfyllerister.”

Det förekommer att poliser på olika sätt ser till att manipulera utandningsprov för att nå upp till de kvantitativa målen³³. En minskad träffprocenten kan dock framförallt förklaras av att man ställer upp sig på en ”favoritplats” där man kan nå upp till ett stort antal utandningsprov. Sannolikheten att träffa på rattfyllerister är ofta relativt liten på dessa platser³⁴. Ofta står polisen på samma platser vid samma tidpunkter. Det kan handla om att stå nära polisstationen i samband med att tjänstgöringen börjar eller slutar, eller att det blir en rutin att ställa sig på en viss plats vid vissa tjänstgöringspass. Polisens utandningsprov blir därmed ofta förutsägbara. Flera gånger vid deltagande observation har det förekommit att personer som stoppats uppgett att de vid annat tillfälle blivit stoppade på samma plats vid samma tidpunkt. Det förekommer även att personer som stoppats frågar varför polisen alltid står på samma ställen. En individ berättade att han blivit stoppad sju gånger på samma plats. Den aktuella kontrollen genomfördes under dagtid i anslutning till en parkeringsficka på en större genomfartsled.

Att utandningsproven inte är fördelade på ett slumpmässigt sätt styrks inte bara av intervjuer och deltagande observation. Det framgår även av uppgifter hämtade från START2 och Storm. Vid en analys av olycksstatistik visar det sig dessutom att trafikkontrollerna inte utförs på de ställen där många av trafikolyckorna sker. Trafikkontrollerna (vilka inkluderar LAU-prov) är ofta koncentrerade till ett starkt begränsat antal platser. Så är fallet i hela landet. Figur 1 (nedan) är ett avidentifierat exempel från en kommun i Sverige. Vi har tagit bort vägnät och andra detaljer på kartan. Av figuren framgår att LAU-kontrollerna är koncentrerade till de centrala delarna av kommunen. Figuren som avser år 2007³⁵ tydliggör också att på de flesta platser i kommunen har det inte förekommit trafikkontroller, vilket även innefattar vägsträckor där det under året skett upprepade trafikolyckor. De trafikolyckor som redovisas i figur 1 utgör samtliga polisrapporterade trafikolyckor med personskada. De rör sig således inte bara om alkoholrelaterade trafikolyckor. Omfattningen på olyckorna framgår inte heller. Att det är många trafikolyckor koncentrerade till kommunens centralort är naturligt eftersom det är mycket trafik där. Det sammanfaller också med kontrollerna som oftast utförs där genomströmningen av trafik är hög. Denna inriktning gör att det blir relativt lätt för

³³ Se Holgersson, 2005.

³⁴ Den minskade träffprocenten skulle kunna bero på att andelen rattfyllerister minskat, men det finns flera indikationer på att det snarare är tvärt om (se SoRAD, ökad alkoholkonsumtion), Vägverket (större andelen av dödsolyckorna är numera alkohol- och drogrelaterade, www.vv.se), Ifver & Rydgren, 2008; Diagram 1 och 2 i rapporten (som bygger på statistik från Brå och Vägverket) samt Norström, 1999.

³⁵ Varken intervjuer, deltagande observation eller statistik från olika delar av landet pekar på att det skett några förändringar i polisens sätt att genomföra alkoholutandningsprov under 2008.

Diagram 5: Procentuella fördelningen dygnsvis av de alkoholrelaterade trafikolyckorna i Sverige under 2007³⁷.

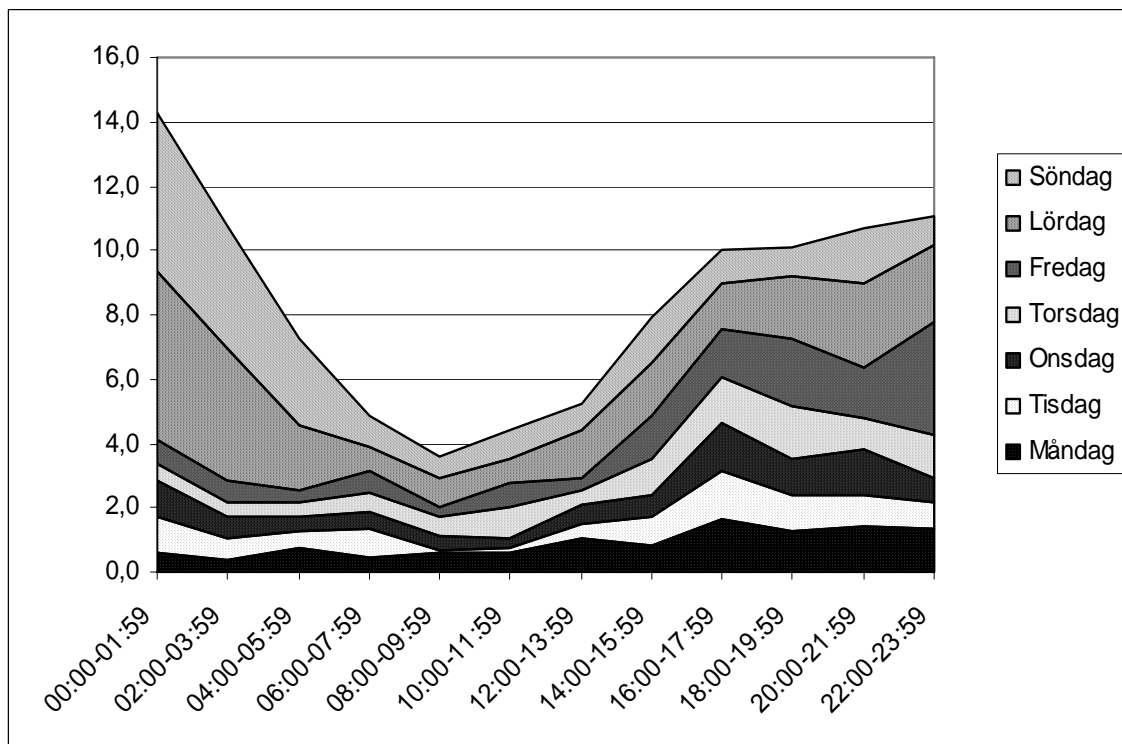
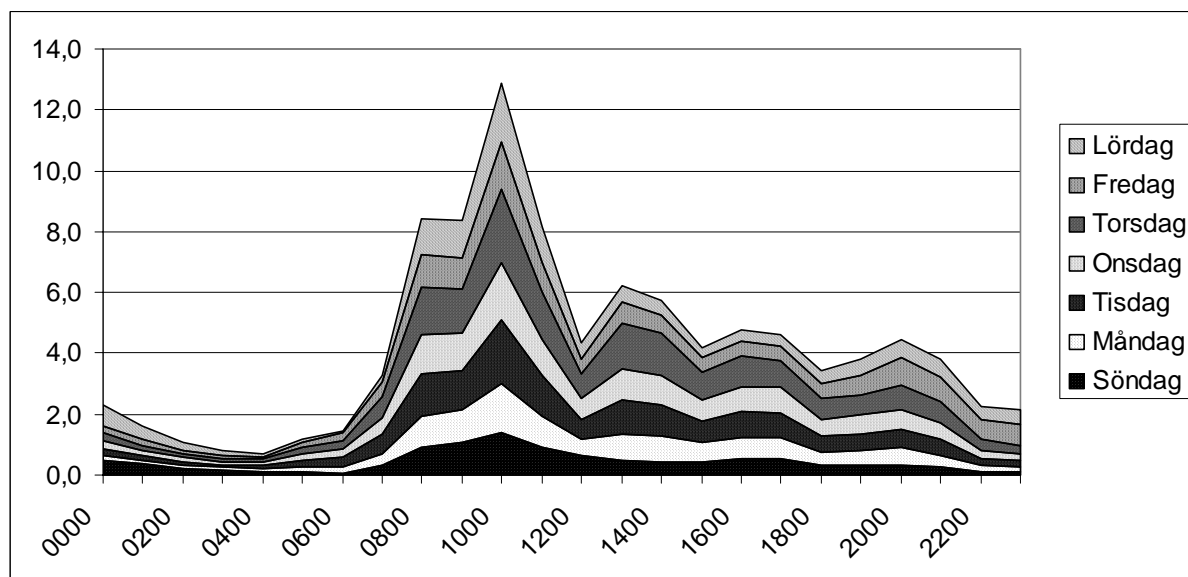


Diagram 6: Den procentuella fördelningen dygnsvis av LAU-kontroller under 2007³⁸



³⁷ Källa: SIKA (Statens institut för kommunikations analys), tabell avseende alkoholrelaterade olyckor i Sverige år 2007. Antalet händelser är 1051 (n).

³⁸ Källa: START2 (alkoholutredningsprov avseende hela landet). Antalet utredningsprov är 2 636 225 (n).

6. Varför arbetar polisen på det sätt man gör idag?

Holgersson och Knutsson (2008) betonar att för stor fokusering har hamnat på att uppnå olika produktionsmål inom polisen och att det finns ett stort behov av att förändra nuvarande styrningsfilosofi. En mängd forskning³⁹ pekar på att en strävan efter att uppnå enkla produktionsmål istället kan bli kontraproduktivt. Det finns en risk att det uppstår en pseudoproduktion. Det viktiga blir att uppnå produktionsmålen och inte de övergripande målsättningarna som produktionsmålen var tänkta att mäta. Att produktionsmålen ofta är lätta att manipulera⁴⁰ gör det hela ännu mer problematiskt. Det går också att ifrågasätta om en del produktionsmål egentligen säger något om effekterna på högre nivåer⁴¹.

I polisens övergripande strategi för trafiksäkerhetsarbetet⁴² går det att utläsa hur polisen bör arbeta för att minska de alkoholrelaterade trafikolyckorna. Det framkommer i strategin att polisen skall medverka till att personer får vård för sitt missbruk:

”Utöver de nykterhetskontroller som genomförs ska Polisen samverka för att motverka alkohol- och drogberoende. Exempel på det är Samverkan mot alkohol och droger i trafiken (SMADIT) som bygger på ett nätverk mellan polisen, socialtjänsten, sjukvården och kriminalvården, m.fl.”

Det framgår också att det är viktigt att genomföra många kontroller:

”Stora kontroll- och rapporteringsvolymen, speciellt när regelefterlevnaden är låg, påverkar trafiksäkerheten i positiv riktning. Trafiksäkerhetsforskare bedömer att per 100.000 nykterhetskontroller räddas fyra personer från att omkomma i trafiken.”

Rikspolisstyrelsen påtalar i en mening att arbetet skall vara underrättelselett och planlagt:

”Genomförandet av trafiksäkerhetsarbetet ska vara planlagt och underrättelsebaserat enligt polisens underrättelsemodell.” (PUM)

Ovanstående strategi är kortfattad och beskriver på en mycket generell och övergripande nivå hur trafiksäkerhetsarbetet bör bedrivas. I slutet av strategin framhåller Rikspolisstyrelsens att:

”Polismyndigheterna ansvarar för att omsätta nationella strategier och planer till lokala planer och operativ verksamhet.”

Hur bryts då den övergripande strategin ner till en mer konkret nivå? Vi tänkte lyfta fram fyra exempel hämtade från olika polismyndigheter för att belysa frågeställningen. Det första exemplet är hämtat från en polismyndighets verksamhetsplan:

³⁹ Se t.ex. Merton, 1968; Marx, 1981; Bruzelius & Skärvad, 1989; Johansson, 1992; Miller, 1996; Holgersson, 2005.

⁴⁰ Se t.ex. Gregory, 1966; Miller, 1996; Holgersson, 2005; 2007.

⁴¹ Se SOU 2007:75.

⁴² Källa: Intrapolis. Polisens arbete med trafiksäkerhet i vägtrafik och terräng. Nationell strategi, 2006.

”Polisen ska utveckla sin förmåga att planlägga sina kontroller så att de kan genomföras på rätt plats och vid rätt tid. Planeringen ska också säkerställa att rätt resurser finns tillgängliga. Planläggningen ska ske enligt polisens underrättelsemodell.”

Hur planläggningen i praktiken skall utformas enligt polisens underrättelsemodell bryts inte ner ytterligare i ovanstående myndighetsplan. Inriktningen uttrycks bara på denna generella nivå. En nästan identisk formulering återfinns i verksamhetsplanen för en annan polismyndighet:

”Polisen ska utveckla sin förmåga att planlägga sina kontroller så att de kan genomföras på rätt plats och vid rätt tid. Planeringen ska också säkerställa att rätt resurser finns tillgängliga. Planläggningen ska ske enligt PUM.”

Ej heller denna polismyndighet konkretiserar hur det underrättelseledda arbetet i praktiken skall genomföras. Det finns fler myndighetsplaner med liknande eller identiska formuleringar som ovan. Polismyndigheternas verksamhetsplaner bryts ner till distrikts- och/eller områdesplaner. De generella icke konkreta direktiven återkommer även i underliggande nivåer. Det tredje exemplet är hämtat från en distriktsplan/områdesplan från ytterligare en polismyndighet:

”Planlagt trafiksäkerhetsarbete enligt PUM.... Kontrollplatserna ska väljas utifrån erfarenheter och underrättelser.”

I ovanstående distriktsplan/områdesplan framgår inte på något annat sätt än genom dessa rader att arbetet skall ske underrättelselett. Hur detta skall åstadkommas tydliggörs inte. Ytterligare en nivå på planer återfinns i VPOP där varje insats planeras och följs upp. Ett utdrag från en operativ plan för en specifik insats hämtat från ännu en polismyndighet:

”Huvudsyftet med insatsen är att genom hög synlighet öka tryggheten samt minska antalet skadade och döda i trafiken. Inriktningen på insatsen är att uppdaga och förhindra rattfylleribrott samt att genomföra förar- och fordonskontroller.”

Av insatsplanen framgår inte var, när eller hur kontrollerna skall genomföras. Det enda som anges är att polispersonalen skall uppdaga och förhindra rattfylleribrott. Personalen delges ingen konkret information som kan underlätta en sådan inriktning på arbetet. Vid en genomgång av dokument på olika nivåer visar det sig, vilket tydliggörs i exemplen ovan, att formuleringar i den övergripande strategin ofta återkommer mer eller mindre obearbetade i underliggande dokument. Den övergripande strategin bryts vanligtvis inte ner till en operativ användbar nivå. Formuleringarna i överliggande dokument får mer formen av tomma fraser istället för att vara något som styr hur arbetet läggs upp. Holgersson har pekat på detta problem även inom andra verksamhetsfält (Holgersson, 2005; 2007; 2008). Det enda konkreta mål på riksnivå som syftar till att minska antalet alkoholrelaterade trafikolyckor utgörs av antalet utförda utandningsprov (LAU-prov). Detta mål bryts ner i underliggande organisationsstrukturer. Polisen själv har haft en stor del i att en sådan målsättning formulerats och även beträffande nivån på hur många LAU-prov som skall utföras per år. Vi har inte hittat något underlag till varför antalet LAU-prov har hamnat på nuvarande nivå,

förutom att Vägverket i samband med ett regeringsuppdrag föreslog en nivå på minst 2 miljoner LAU-prov per år⁴³. Orsaken till varför antalet LAU-prov satts till nuvarande nivå har heller inte framkommit vid intervjuer med befattningshavare inom polisen som varit involverade i den övergripande målformuleringen. Det verkar mer ha handlat om att kontinuerligt öka antalet genomförda LAU-prov från år till år.

Polisen som organisation har ett tryck på sig att visa att verksamheten utvecklas på ett positivt sätt. Målsättningen att uppnå ett visst antal utandningsprov är tydlig, enkel att formulera och går lätt att följa upp⁴⁴. Det gäller även produktionsmål som att en viss procent av LAU-proven skall ge ett positivt utslag, ett mål som förekommer i vissa län. Ifver och Rydgren (2008) skriver att tidigare synpunkter kvarstår rörande vikten av att utveckla kvalitativa mål. De poängterar att Rikspolisstyrelsen bör prioritera metod- och utvecklingsfrågor. I den nationella strategin för polisens arbete med trafiksäkerhet⁴⁵ som presenterades 2006 framgår som tidigare beskrivits att arbetet:

”... innebär att kontroller och provtagning ska utföras planlagt och underrättelsebaserat samt i stor omfattning.”

Med stöd av intervjuer, deltagande observation och uppgifter från olika IT-system har vi kommit fram till att endast en liten andel av kontrollerna är underrättelsebaserade. Det finns ingen genomtänkt övergripande strategi som förklarar vad tanken är med en underrättelsebaserad inriktning. Är exempelvis syftet främst att få tag i rattfyllerister eller är det huvudsakliga målet att placera kontrollerna på ett sätt att så många presumtiva alkoholpåverkade förare som möjligt avskräcks. De mål som sätts upp är enbart kvantitativa avseende antalet utandningsprov. Det är den enda inriktning som är tydlig. Hasslerud och Kuritzén (2005) hänvisar till professor Nils Brunssons resonemang⁴⁶ kring prat, beslut och produktion i organisationer. De kan inte se ett samband mellan prat, beslut och produktion inom polisen. Olika nivåer har skilda uppfattningar om vilka arbetsuppgifter som är viktiga att utföra. De olika nivåerna pratar, beslutar och producerar i vissa fall på olika sätt vilket får till följd att styrning och kommunikation försvåras. Det finns annan forskning som belyst detta problem⁴⁷. Ekman (1999) pekar på att det finns en övertro på direktivs möjlighet att få genomslag:

”Att produktion av texter styr polisarbete i rakt nedstigande led verkar betraktas som självklart.”

Det finns med stöd av ovanstående forskning anledning att betona att sannolikheten är stor att goda ambitioner på hög ledningsnivå inom polisen inte får genomslag i det operativa arbetet. Även om strategi och inriktning ändrar sig i överliggande dokument riskerar arbetet att bedrivs på samma sätt som tidigare i underliggande strukturer. Det finns möjlighet att styra polisarbete genom att påverka polispersonalens motivation och kompetens att handla på visst sätt (Holgersson, 2005; Holgersson & Knutsson, 2008). Det blir då viktigt att rikta in sig på att öka personalens förståelse för olika fenomen. Forward och Ojala (2008) fann dock att 54

⁴³ Vägverket, 2004.

⁴⁴ Se även Ivarsson Westerberg, 2004; Holgersson, 2005.

⁴⁵ Källa: Intrapolis. Polisens arbete med trafiksäkerhet i vägtrafik och terräng. Nationell strategi, 2006.

⁴⁶ Brunsson, 1986.

⁴⁷ Se t.ex. Ekman, 1999; Holgersson, 2005. Holgersson & Knutsson, 2008.

procent av poliserna känner att beslut om trafiksäkerhetsarbete fattas över deras huvuden. Drygt 60 procent anser att beslutsfattarna styrs av andra mått på effektivitet än vad fotfolket skulle vilja, och drygt 40 procent av poliserna uppfattade att trafikövervakning mer handlar om ”att räkna pinnar” än att få ned antalet olyckor. Forward och Ojala skriver vidare att 45 procent av poliserna uppgav att kravet på att man skall utföra ett visst antal alkoholtester per år styr arbetet alldeles för mycket.

Det nationella målet på drygt 2.2 miljoner LAU-prov under 2008 bryts ned på polismyndighetsnivå. Målen presenteras i verksamhets- och handlingsplaner. Vidare bryts polismyndigheternas mål ned på lokal nivå för respektive distrikt, för respektive enhet och i vissa fall till och med på individnivå. Det framgår tydligt om man lyckats nå upp till uppsatt målsättning vad gäller antalet utandningsprov. Chefer på olika nivåer får kontinuerligt tidiga indikationer på denna måluppfyllelse under året.

Tabell 1: Ett exempel på målsättning och uppföljning på en närpolisstation⁴⁸.

	Utfall	+/-	Antal m:t RF
Jan	696	+113	10
Feb	327	-56	4
Mar	391	-192	6
Apr	718	+135	7
Maj	600	+7	7
Jun	165	-418	4
Jul	326	-257	5
Aug	356	-227	11
Sep	378	-205	2
Okt	354	-229	6
Nov	640	+57	6
Dec	835	+252	3
Totalt:	5786	-1210	71

Målsättningen var att genomföra 7000 LAU under året, dvs. 583 utandningsprov per månad. Detta följdes upp i detalj. Fokuseringen var på att nå upp till ett tillräckligt antal LAU-prov. Även hur många misstänkta rattfyllerister som upptäcktes redovisades per månad. I slutet av året blev det viktigt att försöka ”hyfsa till” siffrorna. Fokuseringen blev då extra hög på att utföra ett stort antal LAU-prov. Träffprocenten i december blev mindre än en halv procent (0.36 %).

Vid intervjuer och deltagande observation har det framkommit att inriktningen att göra många utandningsprov har blivit mer och mer påfallande. Ovanstående typ av uppställningar är vanligt förekommande och gör att kvantitativa mål hamnar i centrum. Ett utdrag från ett veckobrev i en storstad som ett stationsbefäl distribuerade till yttre personal åskådliggör detta⁴⁹:

⁴⁸ Källa: Intrapolis. Verksamhetsuppföljning.

⁴⁹ Intern E-post. Överlämnats vid intervjuer.

”Verksamhetsstaben har gjort en sammanställning... för kvartal 2.... ligger vi bra till totalt. LAU-tester kan vi fortfarande behöva köra lite extra hårt med för att nå målet. Vi har genomfört totalt 7783 st. Att jämföra med N⁵⁰ som har genomfört 8263 st.”

I ett senare veckobrev visar det sig att man har gått om den andra polisstationen avseende antal utandningsprov⁵¹:

”Enligt senaste statistiken på LAU tester är vi nu uppe på 11161 st. (N⁵² 10195 st) Bra jobbat!!!”

Ett exempel på återkoppling till personalen från yttre befäl i turlag på ovanstående polisstation⁵³:

”Ville bara berätta att vi TILLSAMMANS har kommit i mål med alla åtaganden förutom blåsen. Vi har bara 139 stycken kvar att göra så det stökar vi av vartefter!”

Dokumentation av diskussion i turlag på ovanstående station⁵⁴:

”Gruppen uttryckte en oro för att de individuella målen kommer att ligga till grund för de kommande i-lönerna⁵⁵. Även om det är sagt att de individuella målen inte kommer att ligga till grund för i-löner, finns oron att det i framtiden kommer att bli så ändå.”

Linjechefer upplever en press att nå upp till de kvantitativa målsättningarna. Ett exempel från en mindre ort:

Ett yttre befäl blev uppkallat till sin närpolischef. Närpolischefen sade:

- *”Nu får Ni skärpa till Er!!! Enligt statistiken ligger Ni efter med blås och o-bot⁵⁶”*

Yttre befälet undrade om inte chefen tittade på andra faktorer, t.ex. hade turlaget inte fått några anmälningar på sig i samband med LPT⁵⁷-transporter, när personer gripits eller tagits för LOB⁵⁸. Närpolischefen bemötte inte argumenten från det yttre befälet utan avslutade samtalet med att säga:

- *”Du skall veta att det är många som vill ha ditt jobb”*

⁵⁰ Annan polisstation.

⁵¹ Intern E-post. Överlämnats vid intervjuer.

⁵² Den andra polisstationen man jämför sig med.

⁵³ Intern E-post. Överlämnats vid intervjuer.

⁵⁴ Intern E-post. Överlämnats vid intervjuer.

⁵⁵ Individuella löner baserade på ledningens uppfattning om individernas prestation. Många arbetsuppgifter är svårkvantifierbara, bl.a. bemötandefrågor (se t.ex. Finstad, 2000; Holgersson, 2005; Holgersson & Knutsson, 2008). Personalen menade att det fanns en risk att de lättkvantifierbara arbetsuppgifterna därför skulle vara de som premierades.

⁵⁶ Ordningsbot.

⁵⁷ Lagen om psykiatrisk tvångsvård. Turlaget bestod av äldre poliser. Turlagschefen menade att de i turlaget var mycket bra på att bemöta människor och att det var något som var viktigt. Chefen riktade dock in sig på det som var lätt att mäta.

⁵⁸ Lagen om omhändertagande av berusade personer.

Ett exempel från en annan mindre ort. I det här fallet ett stationsbefäl med ansvar för uttrykningspersonalen:

”Jag säger till mina poliser att det bara är blåsning för statistikens skull som gäller. Ni skall inte inrikta Er på att försöka få tag i rattfyllerister. Det är inte det som räknas. Den målsättning som finns är att nå upp till ett visst antal utandningsprov. Det är därför vi inriktar verksamheten därefter.”

I sammanhanget bör nämnas att produktionen kan uppfattas som/är lönegrundande⁵⁹. Risken är uppenbar att prioriteringen hamnar på att utföra arbetsuppgifter som är lätt att kvantifiera⁶⁰. Ovanstående skall inte tolkas så att alla poliser alltid är inriktade på att enbart förbättra statistiken, men i och med den höga fokuseringen på att nå upp till kvantitativa mål har denna inriktning ökat markant⁶¹. Finstad (2000) som studerat den norska polisen menar att mål- och resultatstyrningen flyttar fokus från kvaliteten och innehållet i arbetet till det statistiskt mätbara. Om man når det övergripande målet blir mindre viktigt. Johansson (1992) som studerat bl.a. försäkringskassan i Sverige pekade redan i början av nittiotalet på att en kvantitativ fokusering får allvarliga följder på kvaliteten på arbetet. Även Holgersson har därefter ett flertal gånger pekat på denna problematik inom polisen (2001; 2005; 2007; se även Holgersson & Knutsson, 2008).

Även om inställningen till ovanstående typ av produktionsmål ofta är negativ accepterar huvuddelen av poliserna numera att man skall utföra ett stort antal utandningsprov. Det förekommer dock vissa missnöjesyttringar. För en del poliser medför bristen på feedback i polisorganisationen⁶² till och med att antalet utandningsprov och liknande produktionsmål utgör en eftersträvansvärd form av återkoppling. Genom den kvantitativt inriktade styrningen hamnar fokus på produktionsmålen. Det blir dessa som prioriteras framför att t.ex. fotpatrullera i ett centrum. Om effekten av att utföra ett stort antal utandningsprov är låg kan denna inriktning ifrågasättas. Att polispersonalen arbetar som de gör vad gäller utandningsproven har således till stor del sin förklaring i fokuseringen på att uppnå lätt definierade produktionsmål.

⁵⁹ Vi har kommit i kontakt med exempel på att skillnader i kvantitativ produktionsstatistik fått betydelse vid bl.a. tjänstetillsättningar.

⁶⁰ Vi har kommit i kontakt med åtskilliga sådana exempel runt om i landet.

⁶¹ Har framkommit både vid intervjuer och deltagande observation. En av författarna till denna rapport har kontinuerligt under 11 år bedrivit deltagande observation och genomfört intervjuer med poliser runt om i landet.

⁶² Se Holgersson, 2005.

7. Hur utvärderas resultatet av polisens arbete?

I alkometern lagras de sållningsprov som har genomförts. Uppgifterna som registreras är alkoholhalt, datum, tidpunkt och orsakskod. Varje alkometer har ett id-nr. Det är poliserna som ställer in orsakskoden i samband med ett utandningsprov. I nedanstående tabell redovisas de olika orsakskoderna som polispersonalen kan välja emellan:

Tabell 2: Orsakskoder⁶³.

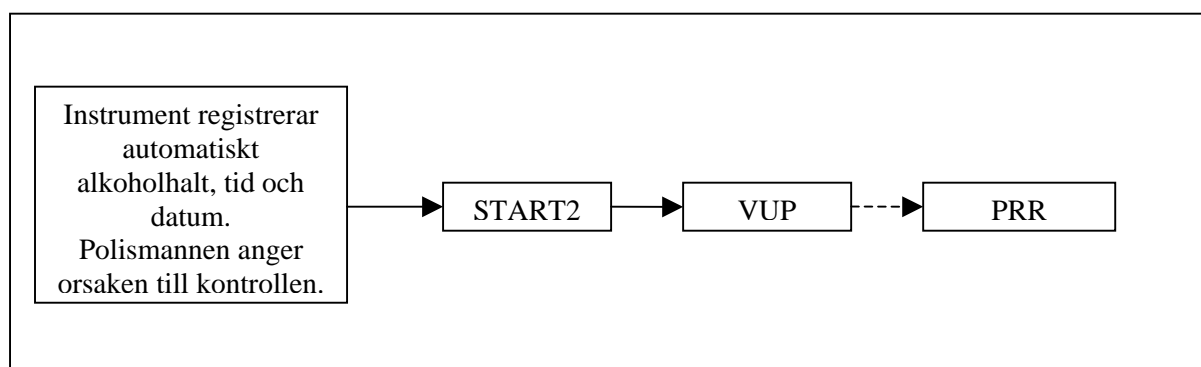
Orsakskod	Anledning till prov
0	Rörlig kontroll
1	Fast kontroll i tätort
2	Fast kontroll på landsbygd
3	Riktad kontroll mot speciell plats
4	Aktiviteter, projekt
5	Terräng
6	VTI – Polis projektkod
7	Instruktörsblås

Intervjuer och deltagande observation har visat att dessa inställningar inte görs med någon större noggrannhet. Som orsak nämns främst tidsbrist, glömska och okunskap. Att inställningarna inte verkar stämma styrks också av statistiken, t.ex. att en fast kontroll bokförts som en rörlig kontroll och att instruktörskod inte använts när den borde. Om personalen utför ett kontrollblås på en person som fått ett positivt utfall så skall instruktörskod registreras. I annat fall kommer två utandningsprov med i statistiken såsom positiva. Vi har hittat flera fall där två positiva prov med samma promillehalt har registrerats med någon minuts mellanrum på samma alkometer. Den övergripande statistiken som redovisas till regering och riksdag blir därmed inte korrekt. Efter max 250 utandningsprov måste en alkometer tömmas på information. Information förs över från alkometern till IT-systemet START2. Om en alkometer inte töms efter 250 utandningsprov går registrerade uppgifter förlorade. Påtalar poliser att de gjort mer än 250 prov har det vid intervjuer framkommit att systemansvarig då lägger in 250 negativa prov ”så att de får sina pinnar” som en systemansvarig uttryckte det. Statistiken beträffande bl.a. orsakskoder och tidpunkter för prov blir därmed felaktig.

Efter att information förts över till START2 hamnar den så småningom i IT-systemet VUP. För att utforma polisens resultatrapporter, PRR, nyttjas information från bl.a. VUP. Denna överföring är inte automatisk utan sätts samman manuellt efter behov (därför den streckade linjen i figuren nedan). I PRR delas polisens arbete in i tre verksamhetsgrenar. Det överensstämmer med den struktur som regeringen använder sig av i regleringsbrevet: brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring samt service.

⁶³ Orsakskoder enligt alkometer, Dräger 6810.

Figur 2: Hur data om utandningsprov från sållningsinstrumenten används.



På det sätt polisen valt att följa upp arbetet mot rattfylleribrottsligheten blir många kvalitativa faktorer inte synliga. Det fästs t.ex. ingen vikt vid när eller var kontrollerna har utförts⁶⁴. Vad som varit syftet med kontrollerna framgår ej heller. Redovisningssystemets uppbyggnad är antalet utandningsprov – även om träffprocenten redovisas. En plats där många ser att polisen utför utandningsprov, utan att många utandningsprov genomförs, ser mindre effektiv ut än en plats där det blir lätt att nå upp till ett stort antal utandningsprov. Platser där det är fördelaktigt att få igång arbetet likt ett löpande band premieras med ovanstående uppföljning. Statistiken visar heller inte om personalen gjort ordentliga förar- och fordonskontroller eller om det registrerade utandningsprovet mer eller mindre enbart omfattar ett utandningsprov. RRV (2005/2006) skriver att uppföljningsarbetet inom polisorganisationen är alltför inriktat på att administrera den av regeringen efterfrågade resultatinformationen och i för liten utsträckning på att analysera resultaten.

Sättet att utvärdera arbetet mot rattfylleribrottslighet förstärker målformuleringen - att det viktiga är att genomföra ett stort antal utandningsprov. Det blir naturligt med en hög fokusering på att uppfylla detta kvantitativa mål. Hasslerud och Kuritzén (2005) konstaterar att det man mäter i polisorganisationen också är det som blir gjort.

Att få ihop en tillräcklig mängd utandningsprov är ett problem som ibland löses genom olika former av "fusk". Det händer att poliser själva blåser i sina alkometrar, att de håller ut alkometern genom vindrutan under tiden de kör eller att de låter trafikanter blåsa två gånger och säger "att det inte tog första gången"⁶⁵. En systemansvarig framförde att det förekommer "att utandningsprov registrerats i snabbare takt än vad som är möjligt att blåsa". Dessa typer av fusk har också konstaterats vid samtal med yttre personal. Omfattningen är svår att uppskatta, men vår känsla är att det numera är mer sällan förekommande än tidigare. Däremot är det vanligt att trafikkontrollerna enbart syftar till att erhålla ett stort antal utandningsprov. Ett sådant förfaringsätt kanske inte definieras som en form av manipulation av resultatet. Men det finns givetvis starka skäl att ifrågasätta även detta handlingsätt.

⁶⁴ Tidpunkten för kontrollerna finns med i den första delen av informationskedjan (alkometern/START2), men inte senare.

⁶⁵ Det bör påpekas att det är relativt vanligt att det faktiskt inte blir ett godkänt prov när förare genomför ett utandningsprov.

8. Vad ligger till grund för debatten kring nuvarande kvantitativa styrning?

Det förekommer en debatt kring nuvarande kvantitativa styrning beträffande hur polisen skall bedriva arbetet för att minska de alkoholrelaterade trafikolyckorna. Debatten har varit intern inom polisen, men också förekommit mellan olika externa aktörer som har olika uppfattning om hur bra den kvantitativa målformuleringen är. Debatten har också ägt rum i media. Vi tänker först redovisa tre olika citat som kommer från olika forum. Det första citatet innefattar kritik mot polisens sätt att genomföra utandningsproven⁶⁶:

"Polisen blåser oss på alkoholkontrollerna

'Under 2007 gjorde polisen 2,5 miljoner utandningsprov. Aldrig tidigare har vi gjort så många rattfyllerikontroller under ett år.' Det skriver Mattias Andersson som är ansvarig för trafiken på Rikspolisstyrelsen i ett inlägg i DN (söndag 20 januari).

Men han berättar inte hur polisen gör för att komma upp i detta aktningsvärda antal. Det allra viktigaste är att polisen väljer en plats och en tidpunkt när risken att träffa på ett rattfylllo är minimal. Tisdag eftermiddag är bra. Då är alla nyktra. Då är det rena löpande-band-metoden. Stoppa, hälsa, titta slentrianmässigt på körkortet, blåsa och vinka iväg med en vänlig honnör. Då kommer man snabbt upp i den tilldelade kvoten.

Sena lördagskvällar är inte bra. Framförallt inte om man ställer sig utanför någon dansrestaurang eller nattklubb. Och måndag klockan nio utanför Systemet är inte heller så bra. För då är risken stor att flera bilister är berusade, och då förstörs hela upplägget. För då måste man avbryta och köra in till stationen eller sjukhuset med den misstänkte, och göra ett exaktare prov än "sällningsinstrumentet" (det heter så, det där som vi blåser i) klarar av.

Visst ser det bra ut med alla 2,5 miljoner blåsningarna. Men jag skulle föredra kvalitet än snygga siffror."

Kritik som lyfts fram i media har även riktat in sig mot hela grundidén som utandningsproven bygger på⁶⁷:

"Fler kontroller avskräcker inte rattfyllerister

Trots mer än en miljon fler utblåsningstest minskar inte antalet döda på grund av rattfylla. Nu får polisen och vägverket, som menar att utblåsningstesten haft en avskräckande effekt, skarp kritik.

⁶⁶ <http://blogg.aftonbladet.se/blog.php?blog=19401&p=1&m=1&y=2008>. Aftonbladet, bilbloggen den 22:a januari 2008: "Polisen blåser oss på alkoholkontrollerna".

⁶⁷ <http://www.expressen.se/nyheter/1.1075401/fler-kontroller-avskracker-inte-rattfyllerister>. Expressen. "Fler kontroller avskräcker inte rattfyllerister".

- Man har dragit slutsatser på osäkra grunder, säger Jan Ifver vid vägtrafikinspektionen, som menar att vägverket överdriver

Vägverkets trafiksäkerhetsdirektör Claes Tingvall kallar kritiken idiotisk.

Mellan 1996 och 2007 nästan fördubblades antalet utandningsprov, från 1,3 miljoner till 2,5 miljoner test. Ökningen har till stor del gjorts för att den enligt vägverket leder till färre dödsolyckor - tre-fyra personer färre dör om året om antalet utandningsprov ökar med 100 000, enligt vägverket.

Men påståendet får kritik av vägtrafikinspektionen, som menar att det saknar vetenskaplig grund och att vägverket överdriver utandningsprovets effekt.

- Man ser ett samband, satsar på det och tror att man ska nå målet. Samtidigt ser man att antalet omkomna är nästan det samma 2007 som 1996.
- Det går inte ihop, säger Jan Ifver, statistiker vid vägtrafikinspektionen, som granskat polisen och vägverkets siffror i en PM.

Antalet rattfulla förare som omkom ökade kraftigt mellan 1996 och 2003, från 43 till 66 personer. Antalet har sedan minskat till 46 samtidigt som utandningsproven fördubblats.

Men enligt vägtrafikinspektionen kan det finnas andra förklaringar till minskningen, som att trafiksäkerheten ökat generellt.

- Också rattfyllon räddas av mitträcken, säger Jan Ifver.
- Vägtrafikinspektionen menar att vägverket måste ändra sitt sätt att analysera.
- Polisen har lättare att göra bra prioriteringar om man har ett korrekt underlag, säger Jan Ifver.”

Vägverket och polisen har i media försvarat nuvarande sätt att bedriva utandningsprov⁶⁸:

”Fler alkotest ger färre rattonyktra

Har polisens utandningsprov längs vägarna en avskräckande effekt? Det tror i alla fall Vägverket sedan andelen rattonyktra förare minskade förra året trots rekordmånga utandningsprov.

Under de senaste fem åren har polisens antal utandningsprov nästan fördubblats – från 1,4 miljoner till 2,5 miljoner. Trots fler utandningsprov än någonsin under förra året så var det färre antal rattonyktra som upptäcktes. Jämfört med året innan, 2006, så minskade antalet upptäckta rattfyllon på våra vägar med åtta procent. Vägverkets slutsats är alltså att utandningsproven har en avskräckande effekt.

– Risken att bli upptäckt är en mycket viktig faktor, det gäller även för fortkörning och för alla trafiköverträdelser. Det finns ingen annan åtgärd som samhället gjort på senare år som kan förklara minskningen, säger Claes Tingvall vid Vägverket till Svenska Dagbladet.

Mattias Andersson, sektionschef och ansvarig för trafikfrågor på Rikspolisstyrelsen, är av samma uppfattning som Claes Tingvall.

– Självklart gör de många kontrollerna att man undviker att köra berusad. Men vi försöker också jobba mer och mer underrättelsebaserat, att ta reda på vilka tider och

⁶⁸ <http://www.teknikensvarld.se/nyheter/080227-alkotest-onykter/index.xml>. Teknikens värld 2008-02-27 ”Fler alkotest ger färre rattonyktra”.

*på vilka platser folk kör påverkade, säger han.
Rikspolisstyrelsens har som mål att utföra ungefär lika många utandningsprov i år som under förra året.*

Enligt Claes Tingvall visar forskningen på att 100 000 utandningsprov minskar de trafikrelaterade dödsfallen med tre personer per år. Detta gäller dock bara till en viss brytpunkt, alltså det antal utandningsprov som är mest effektivt för att förhindra rattfylla. För Rikspolisstyrelsen gäller det nu att försöka hitta denna brytpunkt.

Enligt uppgift dör runt 125 personer i alkoholrelaterade trafikolyckor varje år. Trots att färre rattonyktra åkte fast så dog det fler på vägarna under 2007 än under de tre föregående åren. Vad det beror på är än så länge inte fastställt.”

Det har inte gått att avfärda Vägtrafikinspektionens hållning ovan: att Vägverket överdriver utandningsprovets effekt och att det saknas en vetenskaplig grund för att nuvarande arbetssätt skulle vara effektivt. Studier från Australien under 1972-1981 visar bl.a. att det inte finns någon entydig koppling mellan antalet utandningsprov och andelen alkoholpåverkade förare som dött i trafiken⁶⁹. Vi har inte kunnat hitta data i vetenskapliga undersökningar som styrker att den svenska polisens sätt att just fokusera på att genomföra ett stort **antal** utandningsprov skulle vara en effektiv metod. Däremot har vi tidigare i rapporten lyft fram forskning som förordar ett stort antal slumpvisa utandningsprov. Det är troligt att det är denna arbetsmetod som Vägverket antar att polisen arbetar utifrån när man förordar att ett stort antal utandningsprov skall genomföras. Att polisens utandningsprov är långt ifrån slumpmässiga har vi redan berört i rapporten och detta resonemang kommer att utvecklas ytterligare.

Träffprocenten, dvs. andelen positiva utfall, vid utandningsproven har sjunkit från 1.4 procent år 2001 till 0.8 procent år 2007. Vägverket och Rikspolisstyrelsen har framfört att minskningen kan ses som ett positivt utfall beroende på nuvarande strategi att utföra ett stort antal utandningsprov. I artikeln ovan påtalas det från Vägverkets sida att: ”*Det finns ingen annan åtgärd som samhället gjort på senare år som kan förklara minskningen*”. Det är inte osannolikt att så är fallet, men yttrandet i sig är intressant för det pekar på ett annat problem: grundantagandet att poliserna arbetar på samma sätt som tidigare. Slutsatsen vi har dragit är att poliserna har ändrat sitt arbetssätt. Vi har argumenterat och exemplifierat detta på flera ställen i rapporten. En annan faktor som vi inte tidigare berört, men som också bör beaktas i sammanhanget, är att polisens trafiksäkerhetsstrategi har blivit föremål för två stora förändringar under 2000-talet. Den ena presenterades år 2001⁷⁰. Rikspolisstyrelsen fastslog då att varje polisiärt påkallat möte med en förare av ett motordrivet fordon i normalfallet skall innebära ett alkoholutandningsprov. Den andra förändringen skedde 2006⁷¹. Rikspolisstyrelsen beslutade då att alla poliser i yttre uniformerad tjänst skulle delta i trafiksäkerhetsarbetet. Tidigare hade främst särskilt utbildade trafikpoliser arbetat med dessa frågor. Trafikpoliserna har under flera år minskat i antal samtidigt som personal med en kortare utbildning inom trafikområdet fått ett större ansvar för att klara av trafiksäkerhetsmålen. Kunskapen och förståelsen för målen och vikten av kvalitet i arbetet hos poliser som arbetar med trafiksäkerhetsfrågor är därför inte lika hög som tidigare. Vid intervjuer har det framgått att antalet trafikpoliser minskat med mer än femtio procent de senaste femton åren på många platser i landet.

⁶⁹ Clayton, 1997.

⁷⁰ Fernström, 2001.

⁷¹ Källa: Intrapolis. Polisens arbete med trafiksäkerhet i vägtrafik och terräng. Nationell strategi, 2006.

I den sista av ovanstående artiklar framför både Vägverket och Rikspolisstyrelsen att de många rattfyllerikontrollerna gjort att risken att bli upptäckt har ökat. Av resonemanget kan man dra slutsatsen att denna upptäcktsrisk är huvudskälet till att personer undviker att köra rattfulla. Det blir i sammanhanget intressant att belysa hur stor risken att bli upptäckt är.

Tabell 3: Risken att bli stoppad i en rattfyllerikontroll under år 2007⁷².

Antal genomförda utandningsprov i Sverige 2007	Totala antal körda km	Antal körda km/LAU-prov	Genomsnittlig färdsträcka per fordon och år	Medelkörtid per fordon och LAU-prov
2 636 225 st	75 663 440 190 km	28 700 km	15 030 km	23 mån

Ovanstående tabell visar att risken att stoppas är väldigt låg. Grovt räknat riskerar man att bli stoppad och få genomföra ett utandningsprov en gång vartannat år. Dessa siffror stämmer överrens med andra uppgifter som framkommit under studien. I samband med deltagande observation och intervjuer har det framgått att det inte är ovanligt att fordonsförare uppger att de aldrig blivit utsatta för utandningsprov tidigare eller att det är mycket länge sedan (mer än ett decennium). Det vanliga är dock att dessa uppger att det var något eller några år sedan de fick utföra ett utandningsprov. I gengäld uppger andra, vilket vi tidigare påtalat i studien, att de blivit stoppade för att genomföra ett utandningsprov vid upprepade tillfällen, på samma ställe, vid ungefär samma tidpunkt på dygnet.

Den faktiska upptäcktsrisken är intressant, men framförallt den egenupplevda upptäcktsrisken⁷³. Är då ett stort antal utandningsprov en bra strategi för att uppnå detta? Den forskning som vi tidigare har lyft fram i rapporten pekar på vikten av ett stort antal slumpmässiga utandningsprov. Det är lätt att dra slutsatsen att om polisen utför ett stort antal utandningsprov och det inte sker enligt en plan så innebär det att det rör sig om slumpmässiga utandningsprov. Det bör påpekas att när man skall göra slumpmässiga urval krävs en analys av olika förhållanden och att man väljer och följer en och samma strategi. Vår studie visar att en sådan analys och genomtänkt strategi även krävs för att åstadkomma en slumpmässighet när det gäller utandningsproven. Det går inte att släppa planeringen fri och tro att det automatiskt uppstår en slumpmässig fördelning av utandningsproven. Det framgår tydligt i vår studie att utandningsproven inte är jämt fördelade över dygnet. De flesta utandningsprov genomförs därtill vid den tid på dygnet då de alkoholrelaterade trafikolyckorna är få. Proven har heller inte en geografisk slumpmässig spridning. De utförs istället på ett starkt begränsat antal platser som är flitigt återkommande. I många fall utförs inga insatser på platser där många trafikolyckor sker. Vår slutsats beträffande polisens sätt att genomföra utandningsprov visar att dessa är långt ifrån slumpmässiga.

Skulle utandningsproven öka med 25 procent, dvs. till cirka 3 miljoner prov per år så skulle risken att stoppas fortfarande vara låg. I genomsnitt var 20 månad per fordon. Andra studier har visat att det inte bara är den faktiska risken att stoppas som är låg – utan även den upplevda risken. Utifrån intervjuer med personer som fällts för rattfylleri kunde Forward m.fl. (2007) konstatera att: ”*Rent generellt upplevdes risken att bli upptäckt som väldigt liten.*”

⁷² Källa: Information hämtad från START2 (antal utandningsprov) och SIKA (Totalt antal körda kilometer och genomsnitt antal körda kilometer per fordon. Uppgifterna baseras på mätarställningsuppgifter som bilprovningen registrerar i samband med besiktningar).

⁷³ Se t.ex. Svensson, 2005.

Liknande slutsatser har även dragits i en australiensisk studie⁷⁴. Man fann att förare som hade en låg (men otillåten) alkoholkoncentration i kroppen upplevde risken att bli upptäckt som ganska osannlik. Förare med en högre alkoholkoncentration (märkbart påverkade) upplevde dock en högre sannolikhet⁷⁵ att bli upptäckta. Data tyder på att andelen alkoholpåverkade omkomna förare av motorfordon har varit relativt konstant under åren 2000-2007⁷⁶ trots att antalet utandningsprov ökat. Den låga upptäcktsrisken leder till att ett fåtal påverkade förare upptäcks i förhållande till antalet personer som beräknas köra rattfulla per dag.

Tabell 4: Antalet rattfylleribrott som upptäcks per dag i förhållande till antalet personer som beräknas köra rattfulla⁷⁷.

Antalet LAU-prov 2007	Antalet positiva LAU-prov under 2007	Antal LAU-prov/dag	Beräknat antal rattfylleribrott per dag enligt NTF	Antal positiva LAU-prov/dag
2 636 225	21 733	7 222	12 500	59

Om vi antar att ovanstående statistik stämmer upptäcks i genomsnitt 59 rattfylleribrott per dag. 12 451 rattfylleribrott upptäcks således inte. Även om samtliga utandningsprov resulterade i att ett rattfylleribrott upptäcktes skulle det ändå bara utgöra drygt hälften av de rattfylleribrott som beräknas ske under ett dygn. Gustafsson och Larsson (2005) framför att det primära syftet med polisens slumpmässiga utandningsprov inte är att omhänderta rattfyllerister utan att kontrollerna skall genomföras på ett sådant sätt att de avskräcker personer från att köra rattfulla. Vår studie visar att den faktiska upptäcktsrisken per kilometer generellt sett blir låg även om antalet utandningsprov skulle ökas med t.ex. 25 procent jämfört med nuvarande nivå. För att påverka upptäcktsrisken på märkbart sätt krävs en mycket kraftig ökning av antal **slumpmässiga** utandningsprov⁷⁸. Med nuvarande nivå på antal utandningsprov blir det viktigt att få den upplevda upptäcktsrisken så hög som möjligt på platser och vid tidpunkter där risken för rattfylleribrott är stor⁷⁹. I denna studie har det framgått att det är svårt att åstadkomma en sådan effekt med nuvarande kvantitativt styrda arbets sätt, där plats, tid och syfte med en viss kontrollaktivitet inte beaktas.

Det går att exemplifiera problemet med fokuseringen på just antalet utandningsprov. På vissa platser kan det vara problematiskt att på ett säkert sätt genomföra LAU-prov⁸⁰. Det betyder att arbetet måste utföras på ett sätt som inte är optimalt för att uppnå ett stort antal prov. Dessa platser kan dock vara bra med tanke att många ser och uppfattar att det bara var en slump att just de inte blev stoppade⁸¹. Det kan jämföras med att stoppa ett tiotal fordon åt gången på en

⁷⁴ Se Johnston, 1982.

⁷⁵ Uppskattade sannolikhet till 50/50.

⁷⁶ Holmgren, Holmgren & Ahlner, 2003; Statistik från RMV samt intervju med personal på RMV.

⁷⁷ Källa: START2 (antal utandningsprov och antal positiva utandningsprov) samt NTF:s (Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande) beräkning av antal rattfylleriresor. NTF:s beräkning bygger på uppgifter från en studie från Statens väg- och transportforskningsinstitut (Forsman m.fl., 2007). I VTI-studien samlades data in från polisens trafiknykterhetskontroller i Östergötland, Örebro och Södermanland. Antalet ertappade rattfyllerister har jämförts med trafikarbete och en resvaneundersökning.

⁷⁸ Se även Gustafsson & Larsson, 2005.

⁷⁹ Se även Homel, 1988; Zaal, 1994.

⁸⁰ Se även Forsman m.fl., 2007.

⁸¹ Poliserna kan agera på ett sätt att många trafikanter får uppfattning att det bara var en tillfällighet att de inte blev stoppade (genom blick, rörelser etc.).

rastplats där kontrollen inte är synlig från vägen. Den senare metoden är effektiv för att få många utandningsprov registrerade. Totalt sett kan det dock vara ett fåtal personer som sett LAU-kontrollen och uppfattat att de var nära att bli stoppade jämfört med en plats där ett färre antal prov kunde utföras. Ett annat exempel på problemet att utgå från antalet prov som ett mått på effektivitet är när kontroller sker i mindre orter med ett väl utbyggt socialt nätverk. Även om bara något enstaka prov utförs kan budskapet om att polisen har en kontroll snabbt sprida sig på orten. Det är därmed många som får reda på kontrollen trots att de själva inte ens sett den. Upplägget att sträva efter ett stort antal utandningsprov missgynnar andra typer av planerade upplägg. Kontroller där ett fåtal prov utförs är per definition inte lyckade med nuvarande kvantitativa fokusering.

9. Hur bör polisen arbeta för att minska antalet alkoholrelaterade trafikolyckor?

Gustafsson och Larsson (2005) som gått igenom forskningslitteratur konstaterar att all typ av trafikövervakning bör:

- Baseras på olycksanalys.
- Planeras.
- Ha en tydlig målsättning.

De poängterar också vikten av att data insamlas om övervakningens utförande och resultat. Det är centralt för att kunna utvärdera polisens arbete så att verksamheten kan utvecklas. Gustafsson och Larsson framför också att övervakningen bör vara problemorienterad, men att det även skall finnas en slumpmässighet i övervakningen. Vi har tidigare i rapporten visat att man inte uppnår en slumpmässighet ur trafikanternas perspektiv genom polisens nuvarande arbetssätt. Det krävs nämligen en noggrann planering för att åstadkomma en slumpmässighet, något som saknas för närvarande. Gustafsson och Larsson (2005) pekar vidare på att när en slumpmässighet används i övervakningen kan effekter uppnås under lång tid och på ett vidsträckt område även om polisens trafikövervakning ligger på en relativt låg nivå. Förutom att detta har framgått i trafikforskning, vill vi även hänvisa till exempelvis Sherman (1990), som framför att ett sätt att bedriva polisverksamhet på är att hela tiden växla mellan olika typer av korta insatser. Därigenom kan man utnyttja den kvardröjande effekten som blir följderna av en insats. Genom att se till att risken att bli ertappad varierar kan potentiella lagbrytare bli så pass osäkra på risknivån att de överskattar den för att vara på säkra sidan, menar Sherman.

I likhet med ovanstående forskning visar vår studie att polisen i betydligt högre grad skulle kunna basera rattfylleriövervakningen på olycksstatistik. Det bör också nämnas att nuvarande kvantitativa fördelning av utandningsprov görs efter befolkningsunderlag och inte utifrån olyckstatistik. Precis som flera forskare pekar på, t.ex. Homel (1986; 1998) och Zaal (1994), bör polisen därför utveckla samarbetet med trafikforskare för planering av hur, var och när bl.a. utandningsproven bör genomföras. Mycket av kunskapen som polisen behöver för att planera verksamheten finns hos aktörer utanför polisen. Det är å andra sidan viktigt att dessa aktörer har en god inblick i hur polisen arbetar eftersom polisen har en viktig roll i trafiksäkerhetsarbetet. Det är lätt att förutsätta att polisen arbetar på ett sätt som i realiteten inte är fallet. Under studien har vi kommit i kontakt med flera sådana exempel. Problemet kan sammanfattas såsom att polisen behöver externt stöd för planering av arbetets utförande, medan externa aktörer måste få ett stöd för att få en god inblick i vad polisen gör. Det är fråga om en ömsesidig samverkan. Det handlar således inte bara om att polisen skall erhålla information, eller tvärt om.

Polisen behöver också ta hjälp av extern kompetens för att göra utvärderingar av polisverksamhet⁸². Det kan vara lockande att enbart studera information från olika IT-system när polisverksamhet skall utvärderas, men IT-system filtrerar kunskap⁸³. Flera forskare redogör för att det är svårt att skaffa sig kunskap om vad poliser gör enbart genom att studera statistik⁸⁴. Ett utvecklat samarbete med externa aktörer tjänar inte bara polisen på. Andra får

⁸² Se Goldstein, 1979; 1990; Zaal, 1994; Homel, 1988; Holgersson, 2008.

⁸³ Holgersson, 2001; 2005.

⁸⁴ Se exempelvis Knutsson & Partanen, 1986; Finstad, 2000; Reiner, 1998; Holgersson, 2008.

en större inblick i polisens arbetsmetoder. Det kan öka deras förståelse och underlätta analyser av olika förhållanden. För att polisverksamheten skall ha goda möjligheter att utvecklas krävs dock en förmåga inom polisen att ta till sig utvärderingar som kan gå emot interna uppfattningar⁸⁵.

Precis som Gustafsson och Larsson (2005) påpekar har trafikforskning visat att övervakning bör ha en tydlig målsättning. Det framgår av den forskning vi tidigare berört i rapporten att det finns anledning att angripa rattfylleriproblematiken på flera olika sätt samtidigt. Vi kommer nedan att behandla:

- Slumpmässiga utandningsprov.
- Målinriktade slumpmässiga utandningsprov.
- Inriktade utandningsprov.
- Informationskampanjer.
- Samverkan mellan olika aktörer som arbetar med trafiksäkerhetsfrågor.
- Utbildning och återkoppling för polispersonalen.
- Interna rutiner i samband med misstanke om rattfylleribrott.

Slumpmässiga utandningsprov har vi tidigare behandlat i rapporten. Trafikanterna skall inte kunna förutse var eller vid vilken tidpunkt kontrollerna kommer att ske. Som vi har visat i rapport innebär nuvarande sätt att genomföra utandningsprov inte att de blir slumpmässiga. De är alltför koncentrerade till vissa tidpunkter och vissa platser. För att åstadkomma en slumpmässighet krävs en helt annan strategi och planering av utandningsproven än som för närvarande är fallet. Utandningsproven får inte vara något som i huvudsak utförs i andra hand, dvs. när verksamheten så tillåter. Så är fallet nu. När det är en koncentration av andra händelser⁸⁶ prioriteras alkoholutandningsproven bort. Följden blir att utandningsproven utförs på andra tidpunkter - när arbetsbelastningen är låg. Eftersom det bara är antal utandningsprov som mäts blir det oviktigt när och var proven har utförts. Den tid då risken för alkoholrelaterade trafikolyckor är störst, utförs minst antal prov. För att komma tillrätta med denna problematik måste man på ett helt annat sätt än i dagsläget avdela resurser till att utföra planerade utandningsprov. Aktuell arbetsbelastning får inte hela tiden vara det som avgör när utandningsproven skall genomföras. Vid utvärderingen av genomförandet av utandningsproven är det viktigt att det inte är antalet prov som hamnar i fokus, utan huruvida den planerade verksamheten har följts avseende tid och plats.

Trots en god planering av när och var utandningsproven skall ske är det problematiskt att åstadkomma en slumpmässighet. Många gånger kan det nämligen vara svårt att utföra en kontroll på en plats där det vore önskvärt att kontrollen hölls⁸⁷. Det måste skapas en mängd platser i vägnätet där fordons- och förarkontroller kan utföras på ett säkert sätt. Resurser måste avsättas till detta arbete. Ansvaret ligger inte på polisen utan på externa aktörer såsom Vägverket och kommuner.

Målinriktade slumpmässiga utandningsprov handlar om att fokusera arbetet till högriskplatser på högrisktider, men även att rikta in arbetet mot särskilda riskgrupper. Det här arbetssättet kräver en omfattande kartläggning och analys. Inom polisen finns det mycket kunskap om framförallt riskplatser, men det behövs också stöd av externa aktörer. Ett

⁸⁵ Holgersson, 2008.

⁸⁶ Källa: IT-systemet Storm.

⁸⁷ Forsman m.fl., 2007.

exempel på målinriktade slumpmässiga utandningsprov kan vara en LAU-kontroll på en plats där många passerar i samband med färd till midsommarfirande. LAU-kontrollen bör då genomföras på en tidpunkt när många passerar. Det viktiga är då inte antalet som stoppas utan att många ser kontrollen⁸⁸. Denna inledande kontroll kan sedan kompletteras med att polisen har en hög synlighet och genomför kortare kontroller på flera ställen i området för midsommarfirandet⁸⁹. På det sättet kan den upplevda upptäcktsrisken hamna på en hög nivå på en plats där risken för rattfylleri är stor vid den aktuella tidpunkten. Detta kan ske utan att polisen behöver lägga ner stora resurser på detta arbete⁹⁰. När det gäller inriktning mot riskgrupper har vi tidigare berört bl.a. Bernhoft m.fl. (2007) som tar upp tre huvudsakliga riskgrupper: 18-24 åriga män på helgnätter, 35-64 åringar på väg till arbetet, samt yrkesförare. Strategin bör vara utformad så att den upplevda upptäcktsrisken för respektive målgrupp blir så hög som möjligt med för ändamålet avdelade resurser.

Som vi tidigare nämnt kan kontroller i orter med ett väl utbyggt socialt nätverk göra att information snabbt sprids om att polisen har en kontroll. Detta försvårar visserligen möjligheterna att lyckas få tag i rattfyllerister. Polisen kan dock dra nytta av detta fenomen för att förebygga rattfylleribrott. Syftet blir då att i huvudsak se till att ryktet om dessa kontroller sprider sig. Under deltagande observation och intervjuer har vi kommit i kontakt med sådana exempel. En julafton under deltagande observation i ingripandeverksamheten åkte en av författarna till rapporten tillsammans med en kollega ut till tre mindre orter utanför en huvudort. Samtliga ligger ett par mil från huvudorten. Kontroller på 15-30 minuter utfördes på ett par strategiska platser i respektive ort. Vid något tillfälle blev arbetet avbrutet pga. Av att länskommunikationscentralen tilldelade patrullen arbetsuppgift. Även om det totalt sett genomfördes ett fåtal utandningsprov framgick det i efterhand genom kontakter på de tre orterna att ryktet om kontrollerna hade spridit sig snabbt: *"Polisen har kontroller här i kväll"*.

Inriktade utandningsprov handlar om att rikta in sig mot vissa individer eller fordon. Anledningen är att man fått tips om eller misstänker rattfylleri. Informationen har olika karaktär. Det kan röra sig om tips som personer ringer in där det framgår att individ regelbundet kör rattfull. Under studien har vi kommit i kontakt med exempel på en s.k. tipstelefon, där träffprocenten visat sig vara cirka sextio procent. Tipsen om att individer kontinuerligt körde rattfulla resulterade i att man riktade in sig på att få tag i dessa individer. Man kunde ha information om när individerna började eller slutade arbetet, var de arbetade och deras bostadsadress. Man utförde till synes vanliga slumpmässiga utandningsprov, men där det egentliga syftet var att stoppa en viss individ. Det hände också att man åkte efter fordon som individen framförde och stoppade fordonet under färd.

Det kan vara intressant att lyfta fram forskning kring gängkriminalitet som riktar in sig på att påverka individer i vissa riskgrupper. Dessa metoder kan kanske vara tillämpbara inom rattfylleriområdet. För att komma tillrätta med vissa beteenden hos individer som tillhör kriminella gäng finns det exempel på att man tagit kontakt med dessa och framfört att om de inte slutar med sitt destruktiva beteende kommer polisen att göra allt för att "sätta dit" dem. De har samtidigt erbjudits olika former av stöd. Detta arbetsätt har visat sig vara framgångsrikt⁹¹. Inom narkotikaområdet finns flera liknande svenska exempel på att polisen kan arbeta aktivt utifrån en misstanke om narkotikabrott. De åker hem till ungdomar som det

⁸⁸ Se Homel, 1986; 1988.

⁸⁹ Se Mobile RBT (Clayton, 1997).

⁹⁰ Se Gustafsson & Larsson, 2005.

⁹¹ Se Skubak Tillyer & Kennedy, 2008.

finns tips på att de använder narkotika. Man genomför ingen spaning utan konfronterar dem direkt med dessa uppgifter. Detta arbetssätt upplevs som framgångsrikt. Vi har inte kommit i kontakt med att liknande arbetssätt har tillämpats inom rattfylleriområdet. Ett problem kan vara att polisen inte vill redovisa att man fått tips eftersom det kan avslöja vem som lämnat dem. Men när det gäller narkotikaexemplet har detta problem kunnat hanteras.

En form av tips handlar om ett misstänkt pågående eller nära förestående rattfylleribrott. Det går att dela in dessa tips i två kategorier. Den ena kategorin tips grundar sig på specifik kännedom eller konkret misstanke om att en individ har druckit alkohol. Den andra kategorin tips (benämns i rapporten som kategori-två-tips) handlar om att medborgare iakttar ett fordon som man tycker framförs på ett sätt som indikerar att föraren är rattfull. Under drygt 1000 timmars deltagande observation resulterade kategori-två-tipsen inte någon gång i ett rattfylleribrott. Vid intervjuer med yttre polispersonal har det framgått att man tycker att det är behjärtansvärt att medborgare lämnar dessa tips. Man vill dock inte att ledningscentral skall skicka patrull slentrianmässigt när det rör sig om dessa kategori-två-tips. Man önskar en mer noggrann bedömning av kvaliteten på tipset än vad som ofta är fallet för närvarande. Vinglade t.ex. ett fordon bara till en gång, hur troligt är det då att det rör sig om rattfylleri, om det är blåsigt eller en dålig vägbana? Nuvarande sätt att agera på kategori-två-tips riskerar snarare att minska möjligheten att hitta rattfyllerister än att öka den. Polispersonalen tvingas nämligen välja bort aktuella arbetsuppgifter, t.ex. en pågående LAU-kontroll på en riskplats vid en risktidpunkt, och istället prioritera tips som kan vara dåligt underbyggda. Om patrull är i närheten är problemet mindre jämfört med om patrullen har en lång framkörningstid. Vid intervjuer har det också framgått att yttre personal anser att det finns anledning att i högre grad väga in sannolikheten att polispatrull skall lyckas göra ett ingripande. Det vill säga oftare ta hänsyn till avståndet till misstänkt fordon, det misstänkta fordonets färdriktning, var ägaren till fordonet är hemmahörande och trafiksituationen. Om tillgången på patruller är låg så blir ovanstående förhållanden extra viktiga att väga in i bedömningen. Den enda patrullen kanske binds upp på ett ärende som man från början har minimala förutsättningar att lyckas med. Kan det räcka med att notera registreringsnummer för en senare riktad åtgärd? Den fråga vi berör är inte enkel, och bör bli föremål för en diskussion och ytterligare analys. Om man vill komma åt rattfylleriproblematiken är det viktigt att polisens resurser används på ett effektivt sätt.

Informationskampanjer

Forskning visar att kampanjer kan vara effektiva för att påverka trafikanters beteenden⁹². Delhomme m.fl. (1999) har funnit att lokala kampanjer har visat sig mer effektfulla än kampanjer på nationell nivå. Forskning har även pekat på att det är viktigt att kampanjer får publicitet i media och att de inkluderar repressiva aktiviteter från polisens sida.

Enligt Homel (1986; 1988) är det viktigt att kampanjer i media inriktar sig på att underbygga polisens arbete för att skapa en förståelse hos allmänheten. Parallellt med denna typ av kampanjer är det viktigt att det periodvis förs en allmän diskussion i media om det olämpliga i att köra bil när man är påverkad av alkohol.

Med tanke på hur många som beräknas köra rattfulla under ett dygn i Sverige i förhållande till antalet utandningsprov som tas är det uppenbart att det är viktigt att lägga kraft på att försöka

⁹² Elliot, 1993; Delhomme, m.fl., 1999; Elder, 2004; SARTRE, 2004.

påverka den upplevda upptäcktsrisken. Vi menar att det finns möjlighet att i högre grad genomföra lokala kampanjer och koordinera dem med målinriktade slumpmässiga utandningsprov. Ett sådant förfaringssätt kan öka den upplevda upptäcktsrisken i högriskgrupper, på högriskplatser och vid högrisktidpunkter. Det kräver en noggrann analys och planering. Som vi tidigare nämnt är det därför viktigt att polisen samverkar med andra aktörer som arbetar med trafiksäkerhetsfrågor som har både trafikdata och en kunskap som polisen är i behov att få del av. Det bör poängteras att också polisernas erfarenheter är viktiga att beakta vid planering av insatser. De har ofta en kännedom om ett område som inte statistik hämtat från IT-system åskådliggör.

Samverkan mellan olika aktörer som arbetar med trafiksäkerhetsfrågor

På flera ställen har vi lyft fram behovet av att polisen samverkar med olika aktörer som arbetar med trafiksäkerhetsfrågor. Huvudsyftet är att få hjälp med att planera hur, var och när utandningsproven bör genomföras⁹³, men också att efter insatser få hjälp med utvärderingar.

Kommentarer hämtade från VPOP⁹⁴, visar på behovet av bättre underlag för planering av insatser. Några exempel på frågor och önskemål⁹⁵:

”Man borde kalla samman NTF, Vägverket, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheter och andra till ett strategimöte där man utformar riktlinjer för arbetet.”

”Det behövs en bättre analys av så kallade ’hot spots’”

”Vi behöver veta vilka tider som är mest frekventa när det gäller exempelvis rattfyllerister?”

”Man borde kunna lämna in en beställning till kriminalunderrättelsetjänsten i förväg över när, var och hur rattfylleristerna enligt tillgänglig statistik påträffats i området.”

Behovet av underlag för att kunna lägga upp arbetet på ett genomtänkt sätt gäller även annat trafiksäkerhetsarbete som polisen är involverad i. Denna rapport begränsar sig dock till att behandla polisens arbete för att minska de alkoholrelaterade trafikolyckorna.

Ett viktigt förändringsbehov för att polisen skall bli mer effektiv på att förebygga rattfylleribrottslighet är kopplat till nuvarande lagstiftning. Följande stod att läsa i Aftonbladet sista augusti 2008:

”Dömd 48 gånger för rattfylleri

*I maj körde mannen på en kvinna med barnvagn – i helgen åkte han fast två gånger. **Han är dömd för rattfylleri 48 gånger...***

Mannen i 50-årsåldern har kört rattfull i flera årtionden. På fredagen togs han av polisen sedan han kört påverkad i Uppsala centrum.

Men det dröjde inte länge innan han var ute på vägarna igen – rattfull även denna gång. Vid lunchtid på lördagen stoppades han i Märsta...”

⁹³ Se t.ex. Homel, 1988; Zaal, 1994.

⁹⁴ System som används för att planlägga, genomföra och följa upp polisens insatser.

⁹⁵ Vi har förtydligat citaten genom att skriva ut förkortningar och göra grammatiska ändringar.

Ovanstående exempel gör inte bara att poliser lätt kan börja ifrågasätta varför de skall arbeta med dessa frågor. Det kan också göra att medborgare uppfattar att samhället inte bedömer denna brottslighet som särskilt allvarlig. Flera poliser som intervjuats menar att personer som upprepade gånger utsätter sig själva och andra trafikanter för fara genom att göra sig skyldiga till rattfylleri bör få vård eller bli dömda till långa fängelsestraff och att de bör bli frihetsberövade i anslutning till det begångna brottet. Ett annat förändringsbehov som har en nära anknytning till ovanstående resonemang har att göra med möjligheterna att förverka fordon som nyttjas i samband med rattfylleribrott. Möjligheten att förverka dessa fordon regleras i lagen om straff för vissa trafikbrott:

”Lag (1951:649) om straff för vissa trafikbrott

7 § Ett fordon som har använts vid brott enligt denna lag får förklaras förverkat, om det behövs för att förebygga fortsatt sådan brottslighet och förverkande inte är oskäligt...”

Under deltagande observation och intervjuer har vi ett flertal gånger kommit i kontakt med fall där personer gjort sig skyldig till upprepade rattfylleribrott där samma fordon använts. Av olika skäl förverkas inte fordon enligt TBL 7 § (ovan). Ett skäl har att göra med att bilarnas värde är högt, ett annat att bilarna står skrivna på andra personer. Tolkningen av TBL 7 § varierar dessutom runt om i landet. Det finns ett behov av att praktiker medverkar i lagstiftningsprocessen. Förslag på lagstiftningsförändringar skickas på remiss till polisen. Det är ofta ett långt avstånd mellan de som yttrar sig och de som i praktiken arbetar med dessa frågor⁹⁶. Det finns exempel på att yttre tjänstgörande personal varit inblandande i framtaganden av lagar. Generellt sett så är dock avståndet mellan de som arbetar med att formulera lagar och den yrkeskategori som skall använda dem för stor⁹⁷. Det finns ett behov av att öka samverkan mellan aktörer som arbetar med trafiksäkerhetsfrågor för att kunna få en för ändamålet anpassad och välavvägd lagstiftning⁹⁸.

På liknande sätt finns det ett behov av en omfattande samverkan mellan olika aktörer för att fånga upp och utveckla olika idéer. Ett exempel är detta är den s.k. Skellefteåmodellen som vidareutvecklats efter samverkan mellan olika aktörer och resulterade i SMADIT⁹⁹. Andra exempel på att det finns ett behov av att flera aktörer driver frågor på ett koordinerat sätt är exempelvis behovet av att i högre utsträckning ha alkohollås på fordon.

Utbildning och återkoppling för polispersonalen

Forskning har visat att en stor andel av poliserna har en liten förståelse för polisledningens sätt att lägga upp arbetet med att försöka minska antalet alkoholrelaterade trafikolyckor¹⁰⁰. En kommentar från en deltagare på en kurs på polishögskolan:

”Personalen har inte informerats ordentligt om strategin, varför man ska ha dessa ökade krav och mål. För de flesta framstår de ökade kraven som något negativt i en redan pressad arbetsituation. Dessutom är många omotiverade till arbetsinsatsen då man inte förankrat idéerna med nollvisionen och strategierna. Man har inte klarlagt syftet med att ha antalet blås som mål.”

⁹⁶ Holgersson, 2002b; 2005.

⁹⁷ Holgersson, 2002b; 2005.

⁹⁸ Se t.ex. Holgersson, 2002a; Holgersson, 2002b; Holgersson, 2005.

⁹⁹ Samverkan **Mot Alkohol och Droger I Trafiken**.

¹⁰⁰ Forward m.fl. (2008); Holgersson, 2005.

Det är inte ovanligt att det i debatten kring polisens bristande arbetsprestation framförs att problemet beror på polispersonalen och att dessa måste styras hårdare. Det är dock viktigt att påtala att en orsak till polismännens bristande agerande är nuvarande styrningsfilosofi, en styrningsfilosofi som just innebär ett försök att detaljstyra polismännen¹⁰¹. Det finns en risk att ett försök till ytterligare detaljstyrning får en motsatt effekt¹⁰².

Någon plan för att förmå polismännen att agera på ett visst sätt genom att istället påverka deras kunskap och förståelse finns inte¹⁰³, vilket forskning pekat på är viktigt¹⁰⁴. Nuvarande styrform innebär att polisledningen utformar detaljerade riktlinjer i vilka det ingår bl.a. kvantitativa produktionsmål. Enligt Max Webers sammanställning av byråkratibegreppet så framstår polisorganisationen, utåt sett, som en byråkrati präglad av styrning och kontroll¹⁰⁵. Det existerar en uppfattning både inom och utom polisorganisationen att utformandet av detaljerade riktlinjer är en styrform som är lämplig i ett uniformsyrke som polisen¹⁰⁶. Men så är inte fallet. En polis kan definieras som en byråkrat som har en direktkontakt med sina klienter. Denna byråkrat skall tillämpa generella mål, riktlinjer och lagstiftning i specifika och unika situationer. Denna typ av yrken har en inbyggd hög grad av frihet. Förutsättning för byråkratisk kontroll är att överordnade har möjlighet att direkt övervaka underlydandes arbetsinsatser, eller via dokumentation granska att allt gått rätt till. Polisyret är svårkontrollerat, bl.a. för att förutsättningarna för denna direktkontroll är mycket begränsad¹⁰⁷. Nuvarande styrform har därför små förutsättningar att lyckas¹⁰⁸. En viktig del för att förbättra utfallet av nedlagda resurser är att poliserna får en berikande återkoppling. Här kan externa aktörer fylla en viktig roll genom att bidra till att polisen kan ta del av välgrundade utvärderingar.

Holgersson (2005) visar att polispersonalens motivation och kunskap är avgörande för arbetsuppgifternas utförande¹⁰⁹. Det handlar inte bara om hur arbetsuppgifterna utförs. Det är också centralt för hur uppgifter redovisas. Det är i normalfallet polispersonalen som själva dokumenterar vad och hur arbetsuppgifterna har utförts. Datakvaliteten på uppgifter i olika IT-system är därför många gånger beroende av hur noggranna polispersonalen har varit att fylla i korrekta uppgifter¹¹⁰. Även i detta avseende är förståelsen för betydelsen av god kvalitet viktig. För att kunna göra kvalitativa utvärderingar och analyser är det vitalt att uppgifterna i systemen är korrekta.

Rutiner i samband med misstanke om rattfylleribrott

Som tidigare beskrivits i rapporten har trafikforskare poängterat behovet av mobila system som underlättar avrapportering, samt att lagföring av rattfyllerister sker på ett effektivt sätt¹¹¹. Upplägget på nuvarande administrativa rutiner gör att bara ett fåtal procent av det beräknade antalet rattfylleribrott de facto hinner rapporteras. Det blir fallet även om all uniformerad

¹⁰¹ Holgersson, 2005; Holgersson & Knutsson, 2008.

¹⁰² Se Ekman, 1999; Holgersson, 2005.

¹⁰³ Holgersson, 2005.

¹⁰⁴ Homel, 1988; Zaal, 1994; Holgersson, 2005; Holgersson & Knutsson, 2008.

¹⁰⁵ Granér, 2004.

¹⁰⁶ Se Ekman, 1999.

¹⁰⁷ Lipsky, 1980. se även Perrow, 1978; Holgersson, 2001; Holgersson, 2005.

¹⁰⁸ Ekman, 1999; Holgersson, 2005; Holgersson & Knutsson, 2008.

¹⁰⁹ Se även Holgersson & Knutsson, 2008.

¹¹⁰ Holgersson, 2001; 2005.

¹¹¹ Se Homel, 1986; 1988; Zaal, 1994.

personal skulle ägna hela sin arbetstid åt denna arbetsuppgift. Rutinerna är så pass omständliga. Det finns dock ett antal åtgärder som skulle underlätta arbetet med rattfylleribrott:

- De poliser som utför sållningsprov borde också få besluta om ett bevisprov skall utföras. På en del platser är så redan fallet. Där har man delegerat förundersökningsledarskapet för rattfylleribrott till yttre tjänstgörande polispersonal. Om ett sållningsprov får ett positivt utfall slipper poliserna därigenom att ringa och fråga en förundersökningsledare som befinner sig på en annan plats. En fråga vars svar är tämligen självklart. I vissa fall kan det ta relativt lång tid att komma fram. Även när förundersökningsledarskapet inte delegerats bestämmer poliserna ofta i de flesta län dock redan i praktiken om en person skall tas in för ett bevisprov. Det finns starka skäl för att den informella beslutsgången i möjligaste mån stämmer överrens med den formella.
- Framtagandet av mobila bevisinstrument som kan användas i mindre fordon skulle vara mycket fördelaktigt. Detta gäller framförallt i distrikt där det är vanligt med långa körsträckor.
- Det vore gynnsamt om det i högre grad gick att förändra rutinerna för blodprovstagning. På en del platser i landet finns ett uppbyggt samarbete som gör att det oftast går mycket snabbt att genomföra ett blodprov genom att sjukvårdspersonal kommer till polistation. Ett nätverk med samverkanspartners som kan ta blodprov skulle minska behovet av långa transporter. Vid större kontroller, främst om de genomförs på ett långt avstånd från närmsta sjukvårdsinrättning, vore det önskvärt om sjukvårdspersonal kunde medverka. Vid trafikkontroller deltar ibland bilinspektörer. Det borde gå att bygga upp ett motsvarande system där sjukvårdspersonal deltog i arbetet. Inte bara för att ta blodprov, utan även för att kunna initiera individuellt anpassade vårdinsatser.
- Det finns ett generellt behov av att effektivisera avrapporteringen inom svensk polis. Det pågår ett utvecklingsarbete på Rikspolisstyrelsen. Tidigare projekt som syftade till att åstadkomma ett effektivt avrapporteringssystem har misslyckats. Ett nytt system beräknas vara klart 2011. Det finns dock möjligheter att göra snabbare förändringar. Ett användargränssnitt som från början enbart var tänkt som en prototyp har utvecklats i ett forskningsprojekt¹¹². Prototypen utvecklades dock så pass långt att vissa funktioner gick att använda och även användes i skarp produktion av vissa befattningshavare. Grundidén när det gäller överföring av information är densamma som gränssnittet Wips, vilket används för att göra dataslagningar mot olika system inom polisen¹¹³. Den framtagna prototypen möjliggör datainsamling i ett gränssnitt som anpassats för poliser i yttre tjänst och som

¹¹² Holgersson & Woxblom, 2006; Holgersson m.fl., 2007.

¹¹³ Denna funktion föreslogs av en av författarna (se Holgersson, 1999) samtidigt som förslaget på det nya avrapporteringssystemet lades fram. Det blev dock bara WIPS som infördes. Det andra förslaget resulterade i projektet UAR (Utvecklad anmälnings- och avrapporterings rutin) som efter några år övergick till projektet SANNA (med en liknande inriktning). Inte heller Sanna projektet slutfördes utan istället startades nyligen ett nytt projekt upp med namnet PUST (med ett liknande syfte).

innebär att uppgifter bara behöver skrivas in en gång. Överföring av den information som registreras med prototypen är förberedd, men kräver programmering i andra system. Denna behörighet ingick inte i ramen för aktuellt forskningsprojekt. Poliserna får i prototypens användargränssnitt stöd för att komma ihåg att utföra och registrera vissa uppgifter. Prototypen har tagits fram och har testats i mobila tekniska bärare (handdatorer), men går att använda på lap-tops och på stationära datorer¹¹⁴. Det framtagna användargränssnittet i prototypen är anpassat för att kunna nyttjas även när nya system tillkommer. Att färdigutveckla prototypen skulle därför inte vara en temporär lösning. Det skulle istället vara ett tids- och kostnadseffektivt sätt att rationalisera polisens avrapporteringsrutiner. Det kräver dock mod och ett nytänkande hos polisledningen eftersom prototypen har tillkommit genom experimentell programmering parallellt med kontinuerliga fälttester. Framtagandet följer inte Rikspolisstyrelsens fastställda utvecklingsrutiner. Anledningen att forskningsprojektet tillämpade en annan utvecklingsstrategi har sin grund i frågans komplexitet. Det bedömdes vara svårt att teoretiskt kunna formulera en kravspecifikation på traditionellt sätt för aktuellt problemområde¹¹⁵.

När det gäller händelser där det enbart rör sig om ett alkoholrelaterat rattfylleribrott upplevs nuvarande avrapporteringsrutiner som smidiga. Ett problem är att det ibland uppstår en kö¹¹⁶ beroende på att det bara finns tillgång till en Evidenzer på ett och samma ställe. Det är dessutom bara en polis som kan registrera information samtidigt i ett ärende. En del väntetid uppstår också i samband med att systemet skall starta upp. Det är då inte möjligt att registrera uppgifter¹¹⁷. Rutinerna för att rapportera ett rattfylleribrott när en Evidenzer inte kan användas skiljer sig åt mellan olika orter. Under deltagande observation har det exempelvis visat sig att det finns minst sju olika sätt att registrera ett s.k. drograttfylleri. En del av dessa rutiner går klart snabbare än andra. Det finns möjlighet att underlätta avrapporteringsarbetet omedelbart genom att införa de mest effektiva rutinerna på alla ställen i landet. Det handlar inte om att utveckla nya system utan att nyttja redan existerande system och dokument som används inom polisen.

Om det finns ett intresse av att effektivisera arbetet mot rattfylleribrottsligheten finns all anledning att lägga kraft på att utveckla nuvarande rutiner. Detta utvecklingsarbete kan inte enkom ligga på polisorganisationen. Det är flera aktörer som måste involveras i detta arbete.

¹¹⁴ Det efterfrågades av inre tjänstgörande personal när de såg upplägget på användargränssnittet för att registrera information.

¹¹⁵ Något som varit en stark bidragande orsak till att tidigare projekt har misslyckats. Det har funnits och finns goda ambitioner, men sannolikheten att lyckas att få fram ett sådant system med nuvarande utvecklingsstrategi bedöms vara liten (Holgersson, 2005).

¹¹⁶ Det går att genomföra ett bevisprov på Evidenzer och sedan sköta registrering med gamla rutiner (det blir också aktuellt att använda sig av dessa rutiner när det rör sig om ett blodprov). Dessa rutiner upplevs ofta som omständliga.

¹¹⁷ Vid tidsstudier har det framkommit att det för en rutinerad patrull gick snabbare i det gamla systemet när man enbart använde ett bevisinstrument (intoxylyzer) för att få ett värde jämfört med avrapporteringsystemet på Evidenzern (ca två minuter snabbare). Det nya systemet upplevs dock som smidigt och lättanvänt jämfört med de gamla rutinerna där samma uppgifter får registreras på mer än ett ställe.

Referenser

- Andersson, G. (1991). *Effekter på hastigheter av intensifierad övervakning med radar*. Nr 6. Linköping: Transportforskningsberedningen och Statens väg och trafikinstitut.
- Bernhoft, I. M.; Hels, T., Rendsvig, T. L. & Orozova-Bekkevold, I. (2007). *Karakteristik af spiritusbilisten*. Rapport 1. Kongens lyngby: Danmarks transportforskning/DTU (Danmarks tekniska universitet).
- Brunsson, N. (1986). *Politik och ekonomi*. Karlshamn: Doxa Ekonomi.
- Bruzelius, L.-H. & Skärvad, P.-H. (1989). *Integrerad organisationslära*. Lund: Studentlitteratur.
- Clayton, A. (1997). *Which way forward? A review of drink driving countermeasures in selected countries world-wide*. British institute of traffic education research. London: Portman Group.
- Delhomme, P., Vaa, T., Meyer, T., Harland, G., Goldenbeld, C., Järmärk, S., Christie, N., Rehnova, V. (1999). *Evaluated road safety media campaigns: An overview of 265 evaluated campaigns and some meta-analysis on accidents*. EC, Deliverable 4. Gadget project. Contract N°: RO-97-SC.2235. Arcueil, INRETS/RR-00-006-FR.
- Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (1994). *Handbook of qualitative research*. London: SAGE.
- Ekman, G (1999), Från text till batong – Om poliser, busar och svennar. Doktorsavhandling vid Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögsskolan, Stockholm.
- Elder, R.W., Shults, R.A., Sleet, D.A., Nichols, J.L., Thompson, R.S., Rajab, W., (2004). Effectiveness of Mass Media Campaigns for Reducing Drinking and Driving and Alcohol-Involved Crashes. A systematic Review. *American Journal of Preventive Medicine* 27 (1), 57-65.
- Elliot, B., 1993. *Road Safety Mass Media Campaigns. A Meta Analysis*. Canberra: Federal Office of Road Safety, Canberra (CR 118).
- ETSC (1999). *Police enforcement strategies to reduce traffic casualties in Europe*. Bryssel, Belgien: European Transport Safety Council.
- Fernström, K. (2001). *En nationell strategi för polisens trafikövervakning*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Finstad, L. (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax Förlag A/S.
- Forsman, Å., Gustafsson, S. & Varedian, M. (2007). *Rattfylleriets omfattning. En metodstudie i Södermanlands, Örebro och Östergötlands län*. Rapportnummer 599 utgivningsår 2007. Linköping: VTI.
- Forward, S., Linderholm, I & Forsberg, I. (2007). Alkohol i trafiken. Djupstudier med personer som fällts för rattfylleri. VTI-rapport 553, utgivningsår 2007. Linköping: VTI.
- Forward, S. & Ojala, M. (2008). *Polisens attityder till trafikövervakning. En jämförelse mellan år 1999 och år 2007*. VTI Rapport 616, utgivningsår 2008. Linköping: VTI.
- Granér, R. (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Doktorsavhandling. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Gustafsson, S. & Larsson, J. (2005). *Vad är en effektiv trafikövervakning? En litteraturstudie*. VTI notat 42-2005 utgivningsår 2005. Linköping: VTI.
- Gustafsson, S. & Henriksson, P. (2007). *SMADIT – Samverkan Mot Alkohol och Droger i Trafiken Utvärdering av utvecklingsfasen i Stockholms län 2005-2007*. Publikation 2007:116. Stockholm: Vägverket region Stockholm.
- Hasslerud, L. & Kuritzén, L. (2005). *Polisens resultatredovisning. What gets measured gets done*. Magisteruppsats. Stockholm: Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

- Holgersson, S (1999). *Datastudie, del 1. Idéer och förslag från verksamheten analyserade och sammanställda av Stefan Holgersson* (CD-skiva), Polismyndigheten i Stockholms län.
- Holgersson, S (2001). *IT-system och filtrering av verksamhetskunskap – kvalitetsproblem vid analyser och beslutsfattande som bygger på uppgifter hämtade från polisens IT-system*. Linköping: Institutionen för datavetenskap, Linköpings universitet.
- Holgersson, S. (2002a). *Att köpa sig fri från körkortsingripanden och böter*. Stockholm: Polismyndigheten i Stockholms län.
- Holgersson, S. (2002b). *Sättet att tolka och sprida information om gällande rätt inom polisen och behovet av praktikgenererad lagstiftning*. Stockholm: Polismyndigheten i Stockholms län.
- Holgersson, S. (2005). *Yrke: POLIS – Yrkeskunskap, motivation, IT-system och andra förutsättningar för polisarbete*. Linköping: Doktorsavhandling, Institutionen för datavetenskap, Linköpings universitet.
- Holgersson, S. (2007). *Kartläggning av svenska polisens narkotikabekämpning*, Rapport 23. Stockholm: Mobilisering mot narkotika, Socialdepartementet.
- Holgersson, S. (2008). *Spelar skillnader i arbetsprestation mellan poliser någon egentlig roll?* Rapport 006-2008. Växjö: Växjö universitet.
- Holgersson, S. & Woxblom, C. (2006). *Mobilitet, del 1 – prototyp*. Polismyndigheten i Stockholms län på uppdrag av Rikspolisstyrelsen. Stockholm: Polismyndigheten i Stockholms län.
- Holgersson, S., Woxblom, C., Stavås, T., Laiti, H. & Berlin, D. (2007). *Datastudie, del 3. Idéer och förslag från verksamheten analyserade och sammanställda av Stefan Holgersson m.fl.* (CD-skiva) Stockholm: Polismyndigheten i Stockholms län/Polishögskolan.
- Holgersson, S. & Knutsson, J. (2008). *Individuella variationer i uniformerat polisarbete*. Växjö: Rapport 003-2008, Växjö universitet.
- Holmgren, P., Holmgren, A. & Ahlner, J. (2003). *Alcohol and drugs in drivers fatally injured in traffic accidents in Sweden during the years 2000-2002*. Stockholm: Rättsmedicinalverket.
- Hamel, R. (1986). *Policing the drinking driver. Random breath testing and the process of deterrence*. Canberra: Mac Quarie university.
- Hamel, R (1988). *Policing and punishing the drinking driver: A study of general and specific deterrence*. New York: Springer.
- Ifver, J. & Rydgren, H. (2008). *Effekten av alkoholutandningsprov på antalet dödsolyckor*. Publikationsnummer 2008-09. Borlänge: Vägtrafikinspektionen.
- Ivarsson Westerberg, A. (2004). *Papperspolisen. Den ökande administrationen i moderna organisationer*. Doktorsavhandling, Stockholm: Handelshögskolan.
- Johansson, R. (1992). *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Doktorsavhandling, Lunds universitet.
- Johnston, I.R. (1982) *Deterring the drinking driver – Australia's experience*. Vermont South, Victoria: Australian road research board.
- Koornstra, M.J. (1993). *Police enforcement: A European evaluation*. Paper for the 73rd Annual TRB Meeting in Washington January 1994. SWOV report D-93-27. Holland: SWOV Institute for Road Safety Research.
- Lindholm, M. (2004). *“Alkoholpåverkade personbilsförare inblandade i dödsolyckor, 2002”*. Publikation 2004:161. Borlänge: Vägverket.
- Marx, G. (1981). Ironies of Social Control: Authorities as Contributors to Deviance Through Escalation, Nonenforcement and Covert Facilitation. *Social Problems*, Vol. 28, No 3: 221-246.

- McGregor, D. (1966). *Företagen och människan*. Stockholm: Beckmans.
- Merton, R. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
- Miller, G (1996). *Hierarkins Ekonomi: Att Styra Effektiva Organisationer*. Stockholm: SNS förlag.
- Norström, T. (1999). Ökad alkoholkonsumtion av alkohol leder till ökat rattfylleri i CAN:s tidskrift *Alkohol och narkotika*, nr 3 1999, s. 27-30.
- Perrow, C. (1978). Demystifying Organizations i E. Hansfield & R. Saari (red.), *The Management of Human Services Organizations*. New York: Columbia University Press, pp. 105-120.
- Rothengatter, T. (1982). The Effects of Police Surveillance and Law Enforcement on Driver Behaviour, *Current Psychological Reviews*, 2, 349-358.
- RRV (2005/2006). *Riksrevisionens styrelses framställning angående Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna*. Framställning till Riksdagen 2005/06. RRS 16. Stockholm: RRV.
- SARTRE, 2004. *European drivers and road risk*. Part 1 Principal analyses. Paris: INRETS.
- Sherman, L. (1990). Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence I: M. Tonry & N. Morris (red.). *Crime and Justice: A Review of Research*, Vol 12. Chicago: University of Chicago Press.
- Sherman, L. W. (1997). Policing for crime prevention I: L. W. Sherman, D. Gottfredson, J MacKenzie, J. Eck, P. Reuter, & S. Bushway (red.), *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*. Washington, DC: US Office of Justice Programs.
- Sherman, L. & Rogan, D. (1995a). Deterrent effects of police raids on crack houses: A randomized, controlled, experiment. *Justice Quarterly* 12 (4): 755-81.
- Sherman, L.W. & Rogan, D.P. (1995b). Effects of gun seizures on gun violence: "Hot spots" patrol in Kansas City. *Justice Quarterly* 12 (4): 673-93.
- Sherman, L.W, Shaw J.W och Rogan, D.P (1995). *The Kansas City Gun Experiment*. Washington DC: National Institute of Justice.
- Skubak Tillyer, M. & Kennedy, D. (2008). Locating focused deterrence approaches within a situational crime prevention framework. *Crime Prevention and Community Safety* (10): 75-84.
- SOU 2007:75 (2007). Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Betänkande av Styrtredningen. Stockholm: Edita Sverige AB.
- SUNflower (2003). *A comparative study of the development of road safety in Sweden, the United Kingdom and the Netherlands*. Holland: SWOV Institute for Road Safety Research.
- Svensson, M. (2005). *Strategier för ökad regelefterlevnad på trafikområdet. Lagstiftning, polisiärt arbete och sanktioner*. Research report in sociology of law 2005:1. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Vägverket (2004). *En samlad redovisning av trafiksäkerhetsarbetet m.m*. Regeringsuppdrag. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (2008). "Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 1997-2007". Publikation 2008:5. Borlänge: Vägverket.
- Weisburd, D. & Green, L. (1995a). Policing Drug Hot Spots: The Jersey City Drug Market Analysis Experiment, *Justice Quarterly* (December 1995), Vol 12, No 4, 711-736.
- Weisburd, D. & Green, L. (1995b). Assessing immediate spatial displacement: Insights from the Minneapolis hot spot experiment. I J. Eck & Weisburd, D. *Crime and place: Crime prevention studies*, vol. 4, Monsey, NY: Willow Tree Press.
- Wilson, J. (1994). *Just Take Away Their Guns: Forget Gun Control*. New York Times Magazine, 20:e mars, 46-47.
- Zaal, D. (1994). *Traffic law enforcement: A review of the literature*. Australien: Accident Research centre, Monash University.

Østvik, E. & Elvik, R. (1990). The effects of speed enforcement on individual road user behaviour and accidents I: M.J. Koornstra, & J. Christensen (red.). *Enforcement and Rewarding: Strategies and Effects*. Proceedings of the International Road safety Symposium i Köpenhamn, Danmark, September 19-21, 1990. Holl.