

Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion
Rapport 2011:1



Polisens arbete mot narkotika

Stefan Holgersson
Johannes Knutsson



Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion
Rapport 2011:1

Polisens arbete mot narkotika

Stefan Holgersson
Johannes Knutsson

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

Utgivare: Rikspolisstyrelsen, Box 12256, 102 26 Stockholm
Rapport 2011:1
ISBN-13 978-91-89475-90-8
Omslagsfoto: Denny Lorentzen
Grafisk design: RPS/PVS Ragnar Lilliestierna
Upplaga: 400 ex
Tryck: NRS Huskvarna 2011

Innehåll

Förord	5
Författarnas förord	6
Sammanfattning	7
Inledning	9
Översiktlig beskrivning av utvecklingen	11
<i>Lagstiftningen</i>	11
<i>Utvecklingen av de registrerade brotten</i>	11
<i>Påföljderna</i>	13
<i>Stadier i narkotikapolitiken</i>	14
Följder av den förändrade politiken	17
<i>Ungdomar – den känsliga gruppen</i>	17
<i>Utvecklingstrenden</i>	19
<i>Internationell jämförelse</i>	20
<i>Den förebyggande dimensionen</i>	22
<i>Situationell prevention</i>	23
Utvärdering och uppföljning av polisinsats mot narkotika	27
<i>Utvärdering och uppföljning</i>	27
<i>Uppföljning – fler brott per misstänkt?</i>	28
<i>Uppföljning – sned fördelning av brott per kontrollerad?</i>	29
<i>Uppföljning – höga andelar negativa testresultat?</i>	30
<i>Uppföljning – utvärdering</i>	31
<i>Utvärdering av riktade insatsers effekter</i>	31
<i>Effekter av riktade insatser</i>	31
<i>Svenska utvärderingar</i>	34
<i>Insats mot öppen narkotikamarknad i Stockholm under 1970-talet</i>	34
<i>Insats mot halvöppen narkotikamarknad i Stockholm under 1990-talet</i>	36

<i>Polisinsatserna i ett tidsperspektiv</i>	39
<i>Effektens varaktighet och omfördelningar</i>	41
<i>Effektens varaktighet</i>	41
<i>Omfördelningar</i>	42
Arbetsmetoder gentemot narkotika	45
<i>Urval av arbetsmetoder</i>	45
<i>Data</i>	45
<i>Intervjuerna</i>	46
<i>Deltagande observation</i>	46
<i>Polisiära arbetsmetoder</i>	46
<i>Dokumentationsorienterad metodik</i>	48
<i>Exempel på hur dokumentationsinriktad metodik tillämpas i ett län</i>	48
<i>Ingripandeorienterad metod</i>	51
<i>Tillfälliga grupper mot narkotikabrott</i>	54
<i>Samverkan mellan lokalt placerade narkotikapoliser och poliser i ingripande verksamheten</i>	58
<i>Samverkan mellan centralt placerade narkotikapoliser och poliser i närpolisområden</i>	62
<i>Specialiserade enheter</i>	63
<i>Planerade insatser mot narkotikabrottlbrottsaktiva individer</i>	66
<i>Utredningsorienterad metodik</i>	79
<i>Hembesök</i>	82
<i>Aktivt arbete på internet</i>	83
<i>Samverkan</i>	86
Mål och uppföljning	95
<i>Anpassningar</i>	96
<i>Uppföljningssystemets innebörd</i>	98
<i>Alternativt uppföljningssystem</i>	98
<i>Slutord</i>	101
Litteratur	102

Förord

Polisens arbete mot narkotika har hög prioritet. Narkotikan är orsaken till många problem. I föreliggande rapport har två polisforskare tagit sig an temat. De anlägger ett brett perspektiv och inleder med att se på utvecklingen av narkotikapolitiken inom ramen för rättssystemet där polisen har en central roll – en roll som över tid fått allt större betydelse. Därefter går författarna in på en viktig fråga som gäller hur effektiv politiken är. Jag förstår att det är svårt att med säkerhet avgöra den förebyggande effekten av polisens insatser, men är personligen övertygad om att vi gjort rätt när vi slagit in på den restriktiva vägen.

Ett aktuellt avsnitt i rapporten rör frågan om utvärdering och uppföljning. Det är i många avseenden klagörande och ger polisen viktiga upplysningar om vilka effekter vi kan förvänta oss av våra riktade insatser. I det näst sista kapitlet beskrivs och analyseras olika metoder som polisen använder i sitt arbete. Det blir tydligt att det finns många goda idéer och ett engagemang hos polispersonalen att arbeta mot narkotikaproblematiken. Till sist behandlar forskarna en central fråga nämligen hur vi inom polisen ska följa upp våra insatser och vill skapa en diskussion kring detta tema.

Det finns ett krav om att rapporter som publiceras i utvärderingsfunktionens skriftserie ska vara kvalitetssäkrade. Det har skett genom att professorerna Marie Torstensson Levander, Pär-Anders Granhag och Rune Premfors granskat rapporten. Det är min förhoppning att rapporten ska bidra till en diskussion om hur vi kan utveckla vårt arbete.

Bengt Svenson
Rikspolischef

Författarnas förord

Denna rapport är ett resultat av ett nära samarbete oss emellan, där våra olika bakgrunder och erfarenheter kommer till uttryck – Stefan som forskare och polis, och Johannes som forskare om polis. Arbetet har bedrivits utsträckt under en längre tidsperiod eftersom det skett vid sidan av våra ordinarie arbetsuppgifter. Delvis har det skett när vi haft ferie. Under långa promenader vid Kroatians kust, i Sloveniens berg, i Prag, Berlin med flera ställen utvecklade vi resonemangen och funderade på hur vi skulle foga samman våra bidrag. Resultatet av våra mödor finns i föreliggande rapport. Vi hoppas att den skall bidra till att utveckla polisarbetet.

Stefan Holgersson

Johannes Knutsson

Sammanfattning

Inom ramen för rättssystemet har den svenska narkotikapolitiken utvecklats och över tid blivit allt mer restriktiv. Den grundläggande förändringen skedde under slutet av 1970-talet då politiken ändrades från att ha varit ”liberal”. Då kunde ganska stora mängder narkotika resultera i åtalsunderlåtelse. Sedan dess har själva bruket kriminaliserats och numera beivras alla överträdelse i allt högre omfattning. I detta arbete har polisen fått en allt viktigare roll. Ser man till påföljderna har böter i form av strafföreläggande kommit att få en total dominans. Den övergripande följderna av förändringen är att upptäcktsrisken för att överhuvudtaget befatta sig med narkotika blivit allt större. Särskilt känsliga för en sådan utveckling är ungdomsgruppen där varje ny kull kommer att möta en särskild situation med hänsyn till tillgänglighet av narkotika och reaktionerna från rättssystemet. Inom ramen för den s.k. situationella brottspreventionen innebär det att över tid det blivit mer ansträngande att få fatt i narkotika, riskerna att befatta sig med narkotika blivit större, belöningarna blivit mindre samt att det blivit svårare att ursäkta bruket.

För att få reda på vilka effekterna är av olika metoder som polisen använder sig av kan man göra utvärderingar. Det finns åtminstone två svenska utvärderingar som gäller riktade polisinsatser mot platser där narkotikalangning äger rum. Båda visade att insatserna ledde till att narkotikamarknaderna löstes upp och att effekten satt i långt efter att polisaktiviteten upphört. Visserligen uppstod omfördelningseffekter, men sammantaget minskade problemet som narkotikahandeln gav upphov till. Båda dessa resultat är i linje med vad man kommit fram till i utvärderingar från andra länder.

Genom platsbesök har olika metoder polisen använder sig av i sitt arbete mot narkotikan blivit analyserade och beskrivna. Under platsbesöken har intervjuer skett med ett stort antal poliser samt externa personer i form av åklagare, socialarbetare, langare, narkotikamissbrukare, föräldrar och personer engagerade i organisationer som arbetar mot narkotika. Sammantaget beskrivs sex olika övergripande metoder nämligen: dokumentationsorienterad metodik, ingripandeorienterad metodik, utredningsorienterad metodik, hembesök, aktiv kommunikation på internet och samverkan. Genom dokumentationsorienterad metodik arbetar polisen mot den grova narkotikabrottsligheten i försäljningsnätverk. Vid ingripandeorienterad metodik strävar polisen att upptäcka narkotikabrott framför allt i form av innehav och bruk. Ibland kan det ge upphov till vidare konsekvenser som husrannsakingar och fler upptäckta brott.

Ett viktigt mål med arbetet mot narkotika är att minska dess tillgänglighet.

Måluppfyllelse mäts vanligen med antal registrerade brott. Det har visat sig att denna typ av målstyrning kan leda till olika former av anpassningar där det kan bli ett mål i sig att uppfylla den fastställda kvoten. Ett alternativ är att polisen utgår från en fastställd problembild och utifrån den väljer metod och därefter följer upp i vad mån problemet påverkas.

Inledning

Denna rapport handlar om polisens arbete gentemot narkotikan. Droger är numera något som så gott som varje polis på ett eller annat sätt kommer i kontakt med i sitt arbete. Så har det inte alltid varit. Det är först någon gång under 1960-talet som narkotikan utvecklades till att bli ett mer omfattande samhällsproblem. Från att varit något som förekom i avgränsade grupper spreds missbruket in i kretsen av kriminella i vad som betecknats som ett epidemiskt förlopp (Bejerot, 1977). Inledningsvis rörde det sig om olika centralstimulerande preparat. Sedan dess har nya droger tillkommit – hasch, heroin, ecstasy och kokain för att nämna de mest betydelsefulla. Med dem har även nya brukarmönster uppstått.

Synen på problemet och samhällets motåtgärder har över tid genomgått kraftiga omsvängningar. Särskilt tydliga är de när det gäller åtgärder inom ramen för rättsvården. Många av dessa förändringar har haft påtagliga konsekvenser för polisen. Generellt sett har de inneburit att möjligheterna att agera gentemot narkotikan blivit allt större. Både i lagstiftning och dess tillämpning är den svenska politiken synnerligen restriktiv och konsekvent. Den skiljer Sverige från många andra länder som har andra utgångspunkter för sin narkotikapolitik.

För att kunna sätta dagens situation i ett perspektiv börjar vi med en kort beskrivning av utvecklingen av narkotikapolitiken med betoning på polisens roll. Nästa avsnitt innehåller resonemang om politikens förebyggande effekter. Då allt större vikt läggs vid utvärderingar och uppföljningar beskriver vi vad de begreppen står för och ger exempel från utvärderingar av insatser gentemot narkotikan. Tonvikten i avsnittet läggs vid riktade insatser mot narkotikaförsäljning och utvärderingar av sådana insatser. I det följande avsnittet presenteras och analyseras några av de metoder som polisen använder i sitt arbete. Vi avslutar rapporten med en diskussion om målen, styrningen och uppföljningen av polisens arbete mot narkotikan.

Översiktlig beskrivning av utvecklingen

Lagstiftningen

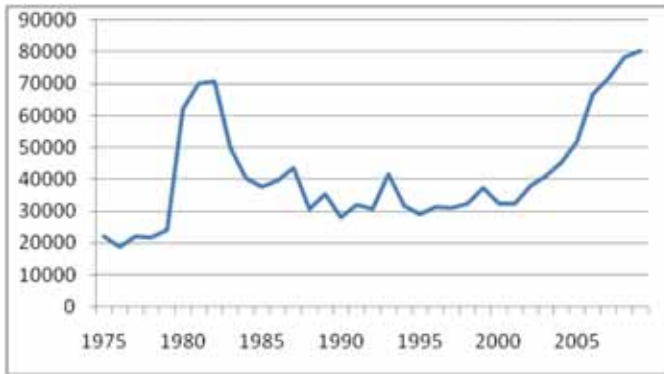
Innan Narkotikastrafflagen infördes år 1968 tillämpades Narkotikaförordningen vid illegal hantering av narkotika. Redan tidigt efter lagens introduktion började omfattande förändringar ske. På bara ett par år höjdes t.ex. straffmaximum för grovt narkotikabrott stegvis från ett till tio års fängelsestraff, vilket skedde år 1972. Skälet var att lagstiftaren ville anpassa den svenska straffskalan internationellt. Det fick inte vara mindre kännbart att ägna sig åt omfattande narkotikabrottslighet i Sverige än i andra länder. Genom att ge möjligheter till längre straff vid försvårande omständigheter blev år 1981 övre gränsen 16 års fängelse. Ett annat exempel på skärpning är att beteckningen på mindre grova brott förändrades från narkotikaförseelse till ringa narkotikabrott år 1985. Samtidigt justerades straffen på så vis att fängelse inkluderades i straffskalan för ringa brott, samtidigt som böter exkluderades för mellanformen av narkotikabrott.

En kontroversiell fråga var om bruket i sig skulle vara kriminaliserat eller inte. En sådan utvidgning av det straffbara området skedde år 1988. Därefter var det brottsligt att använda narkotika. Polisiärt sett var det dock knappast möjligt att tillämpa förbudet eftersom det inte ingick fängelse i straffskalan, vilket är en förutsättning för att genomföra kroppsbesiktningar som kan fastställa om bruk skett eller inte. Kriminaliseringen var mer en markering för att visa att hur allvarligt man såg på bruket. Målgruppen var framför allt ungdomar som kunde vara frestade att pröva. År 1993 infördes emellertid fängelse i skalan vilket möjliggjorde kontroller och beivring av bruk.

Utvecklingen av de registrerade brotten

Narkotika är ett s.k. spanings- och ingripandebrott. Ur ett kriminalstatistiskt perspektiv får det två konsekvenser. För det första speglar i stort sett antalet registrerade brott intensiteten i polisens insatser. Brottskurvan kommer således i princip att visa i vad mån polisen griper in mot narkotikan och inte hur narkotikasituationen gestaltar sig. Den andra konsekvensen är att, eftersom brott och gärningsman uppdagas i ett och samma moment, uppkvarningen är så gott som given. Det får till följd att förändringar i lagar och hur de tillämpas tydligt går att utläsa ur påföljdsstatistiken.

Utvecklingen av registrerade brott mot Narkotikastrafflagen från år 1975 till 2009 visas figur i 1.

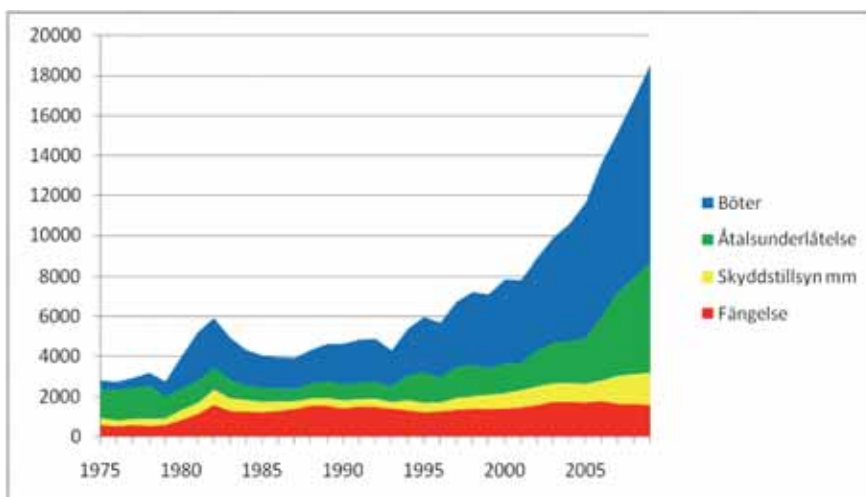


Figur 1. Anmälda brott mot Narkotikastrafflagen, år 1975-2009.

Efter stabila värden med omkring 20 000 anmälda brott per år sker ett kraftigt uppsving år 1980. På bara ett par år tredubblades de registrerade brotten till ett toppvärde om knappt 70 000 brott år 1982. Därefter sjunker de anmälda brotten till ett värde som pendlar mellan 30 000 till 40 000 per år. I början av 2000-talet påbörjas en ny kraftig ökning. År 2009 anmäldes ca 80 000 brott.

Påföljderna

Utvecklingen av de straffrättsliga reaktionerna från år 1975 och fram till 2009 framgår översiktligt av figur 2.



Figur 2. Påföljder för överträdelse mot Narkotikastrafflagen, år 1975-2009.

Från år 1975 och fram till 1979 dominerar åtalsunderlåtelse. De stod för ungefär hälften av reaktionerna. Därefter inträffar en förändring på så sätt att åtalsunderlåtelse andelen minskar medan böter av domstol – antalmässigt en liten kategori – eller i form av strafföreläggande från åklagare, blir den vanligaste reaktionen. Även för fängelsestraff sker en uppgång vid decennieskiftet 1970/80-tal. Därefter ligger fängelsestraffen på en jämförelsevis jämn nivå.

Mönstret för påföljderna är efter decennieskiftet 70/80-tal tämligen stabilt fram till första halvan av 1990-talet. Då inträffar en ny stark ökning av böterna och även av åtalsunderlåtelse. Mönstret accentueras med nya kraftiga uppgångar av böter och åtalsunderlåtelse från mitten av 2000-talet.

Böter har således utvecklats från att ha varit den antals- och andelsmässigt minsta kategorin med drygt 400 fall (15 procent av påföljderna) vid mitten av 1970-talet till att bli den alltigenom dominerande reaktionen. Antalmässigt uppgick de år 2009 till nästan 10 000 tusen, vilket utgjorde drygt hälften av alla påföljder för överträdelse av Narkotikastrafflagen.

Även om den långsiktiga förändringen inneburit straffmässiga skärpningar, är det framför allt den minst ingripande straffreaktionen – böter i form av strafförelägganden – som uppvisar den starkaste ökningen och det i synnerhet sedan 1990-talets mitt.

Stadier i narkotikapolitiken

Den följda tidsperioden låter sig indelas i fem olika perioder som alla representerar en skärpning av politiken i förhållande till den förutvarande (Knutsson, 2008). Se tabell 1.

Under den första perioden som varade fram till slutet av 1970-talet var policyn inriktad mot att få bukt med utbudet. Polisen riktade in sig mot säljarna och distributörerna av narkotikan. Vid innehav för eget bruk gavs regelmässigt åtalsunderlåtelse. Denna tillämpning var tidvis generös med ganska stora mängder som accepterades vara för egen konsumtion. Missbruk var definierat som ett behandlingsproblem och missbrukarna ansågs inte behjälpta av att bli utsatta för polisingripanden och straffreaktioner. Denna politik har blivit karaktäriserad som liberal. För polisens del tolkades praxisen med åtalsunderlåtelse som en signal att inte gripa in mot de mindre grova narkotikabrotten.

Tabell 1. Stadier i narkotikapolitikens utveckling.

Period	I	II	III	IV	V
	1975-1979	1980-1983	1984-1992	1993-2003	2004-
Karaktäristik	Liberal. Åtalsunderlåtelse vid innehav för eget bruk.	Skifte till restriktiv. Beivring av innehav.	Anpassning. Ny praxis etablerad.	Beivring av bruk. Åtalsunderlåtelse tillbaka.	Intensifiering av insatser mot bruk.
Polisaktivitet	Låg.	Offensiv. Hög.	Avklingad polisinsats.	Hög.	Ytterligare förhöjning.

Under 1970-talet fördes dock en livlig debatt mellan anhängarna av den liberala politiken och de som menade att man skulle anamma en policy som gick ut på att begränsa efterfrågan. I en sådan politik beivras all befattning med narkotika. Denna falang vann mark och vid decennieskiftet 1970/80-tal fick den restriktiva politiken sitt genomslag. Skiftet markerades genom att riksåklagaren gick ut med en cirkulärskrivelse som uppmanade åklagarna till att vara återhållsamma med att ge åtalsunderlåtelse.

Omsvängningen i den grundläggande policyn manifesterades genom landsomfattande i förväg planlagda aktioner mot gatulangning. Det är detta som återspeglas i den kraftiga uppgången av anmälda brott under 1980-talets första år. Samma policyskifte yttrar sig även i förändringen av de straffrättsliga reaktionerna, där åtalsunderlåtelse ersätts av böter som dominerande reaktion. Detta skeende innefattas i period II som varar mellan åren 1980 till 1983.

Därefter sker en anpassning på så vis att de tillfälligt avsatta polisiära resurserna återgår. Även bland narkotikalangarna i gatuledet – ofta bestående av missbrukare – inträffar en anpassning till den förhöjda risken vid narkotikahandling. Det är både en fråga om ökad risk att åka fast liksom att få en kännbar påföljd.

Langningen kom att ske mer dolt vilket får två konsekvenser. Narkotikan blir för det första mer svårtillgänglig, vilket är den eftersträvade effekten. För det andra blir det svårare för polisen att uppdaga narkotikatransaktioner. Anpassningen äger rum i period III som varar mellan 1984 till 1992.

När det genom en förändring i straffskalan blir möjligt att beivra konsumtionsförbudet via urin- och blodprover ökar polisen sina insatser, vilket yttrar sig i en uppgång av antalet anmälda brott. För bruk kan vid mindre allvarliga engångstillfällen åtalsunderlåtelse komma ifråga, vilket i praktiken mest berör ungdomar som blivit ertappade. Det är detta som ligger bakom uppgången av åtalsunderlåtelse efter 1990-talets början. Skeendet varar mellan 1993 och fram till 2003 (period IV), vilket avbryts av en intensifiering av polisinsatserna. Allt fler brott registreras och allt fler erhåller strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Detta markerar början av period V år 2004.

En följd av ändringar i lagstiftningen och polisens inriktning är att inslaget av överlåtelse över tid blivit mindre. De brotten är som regel mer resurskrävande för polisen att påvisa, i synnerhet när langare anpassar sina metoder för att minska risken för upptäckt, medan innehav är enklare att beivra. Enklast är bruk där ett urin- eller blodprov kan påvisa om ett brott har begåtts. Det är troligt att många som ägnar sig åt langning även återfinns bland dem som belagts med innehav och sedermera bruk. Utvecklingen för överlåtelse över de olika perioderna framgår av tabell 2.

Tabell 2. Överlåtelse av narkotika. Genomsnittligt antal per år samt andel (%) av de registrerade narkotikabrotten efter period.

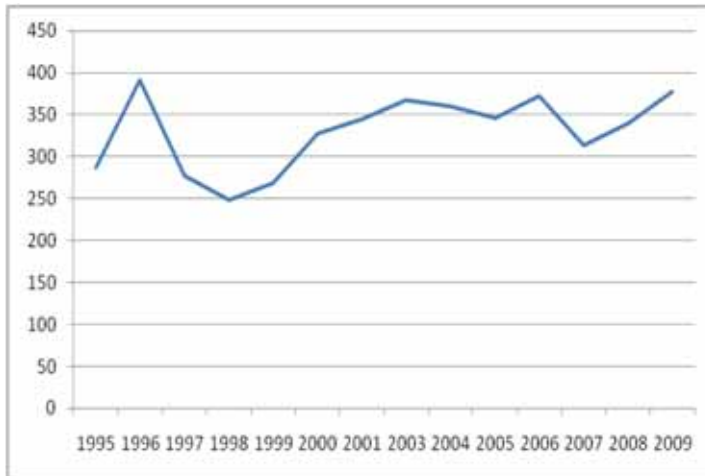
Period	Genomsnitt per år	Andel (%) överlåtelse
I	9 985	46
II	28 840	46
III	15 300	43
IV	6 328	18
V*	5 327	8

*Avser 2004-2009

Mellan period III och IV sker en påtaglig nedgång såväl andels- som antalsmässigt. År 2009 fördelade sig brotten andelsmässigt på följande vis: överlåtelse 8 procent, innehav 32 procent och bruk 60 procent.

Att lagföra någon för ett grovt narkotikabrott är som regel mycket resurskrävande. Det kan krävas omfattande spaningsinsatser inkluderande resursintensiv telefonavlyssning. Utvecklingen av de grova brotten låter sig inte utläsas i anmälningsstatistiken. Brottets allvarlighetsgrad fastställs ytterst av en domstol.

Utvecklingen kan dock följas via uppgifter över antal personer som dömts för grovt narkotikabrott. Det bör poängteras att det ofta är fler personer som döms för ett och samma grova narkotikabrott. Utvecklingen från år 1995 framgår av figur 3.



Figur 3. Antal personer som dömts för grovt narkotikabrott, 1995-2009.

Efter en topp år 1996 och en efterföljande nedgång sker en mer eller mindre kontinuerlig uppgång från cirka 250 dömda personer till drygt 370 år 2006. Därefter inträffar en smärre nedgång följt av en ny ökning. År 2009 dömdes 378 personer för grovt narkotikabrott. En tolkning är att polisen har en viss kapacitet att hantera sådana utredningar och att det skett en viss ökning av denna förmåga från senare delen av 1990-talet.

Följder av den förändrade politiken

Över tid med början under 1970-talets slut har således utvecklingen gått från en liberal politik till en allt mer restriktiv, något som skett trappstegsvis. I jämförelse med flertalet andra länder är den nu bedrivna politiken särdeles konsekvent och restriktiv (Chatwin, 2003). Det bör betonas att den förda politiken har stor legitimitet i befolkningen (Andréasson & Stenström, 2008). Även i grupper med omfattande erfarenheter av droger finns en uppslutning bakom den restriktiva politiken (Gripenberg Abdou m.fl., 2011). Uppfattningen om dess effektivitet skiljer sig dock mellan olika bedömare. Några är starkt kritiska (Bokhout van Solinge, 2004) medan andra håller den för framgångsrik (United Nations Office on Drugs and Crime, 2006).

Ungdomar – den känsliga gruppen

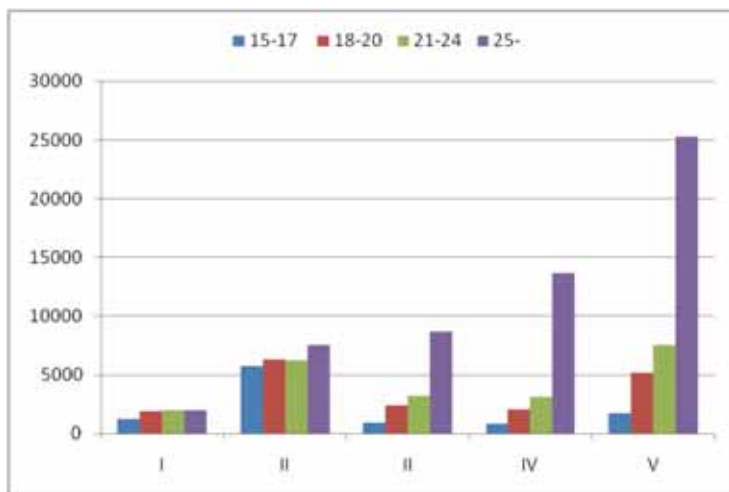
Sammanfattningsvis har över tid riskerna att överhuvudtaget befatta sig med narkotika blivit större. Den grupp som är mest känslig för en sådan utveckling är ungdomsgruppen. I ett levnadsperspektiv är ungdomar på väg att orientera sig in i vuxenvärlden med allt vad det innebär av krav om självständighet och att etablera vuxenvanor. Varje ny årskull har blivit exponerad för en särskild situation med avseende på lagar, hur de tillämpas och intensiteten i tillämpningen, där över tid politiken blivit allt mer restriktiv med ökade risker för ingripanden vid befattning med narkotika.

Kühlhorn m.fl. (1996) har formulerat en hypotes om vad en ökad risk innebär. Den kan sammanfattas på följande vis:

Intensivare polisinsatser mot narkotika leder till upptäckt av fler brott och personer som ägnar sig åt narkotikatransaktioner. Den höjda upptäcktsrisken och hoten om kännbara straff tränger tillbaka narkotikabrottsligheten till personer med pågående missbruk och redan etablerad asocial livsföring. Hanteringen av narkotikan anpassas och sker mer dolt med koncentrerat till nätverk med högre ålder. Narkotikan blir svårtillgängligare för yngre; färre nya missbrukare rekryteras och narkotikadebuten förskjuts upp i åldrarna.

En analys av den uppdagade narkotikabrottsligheten kan användas för att belysa denna hypotes.

Figur 4 visar utvecklingen av upptäckta narkotikabrott¹ avseende innehav och bruk fördelat på olika åldersgrupper efter de olika stadierna i narkotikapolitiken.

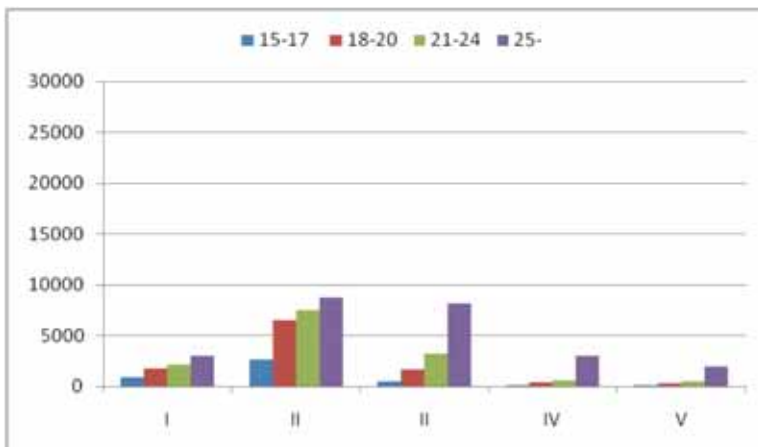


Figur 4. Innehav av narkotika (efter 1993 inkl bruk). Antal av brotten efter åldersgrupp under åren 1975-1979 (period I), 1980-1983 (period II), 1984-1992 (period III), 1993-2003 (period IV) och 2004-2007 (period V). Medelvärden för respektive period.

Under period I och II stod den yngsta gruppen (15-17 och 18-20 år) för drygt 40 procent av brotten. Som ett resultat av offensiven under period II stiger brotten kraftigt för alla grupper. Under anpassningen (period III) och period IV sker, förutom för den äldsta gruppen, kraftiga reduceringar såväl antals- som andelsmässigt. Detta gäller särskilt i den yngsta åldersgruppen som stod för sex procent av brotten under period III och fyra procent under period IV. Även om riskerna för upptäckt påtagligt stigit under den intensiva perioden (V) och antalet uppdagade brott ökat, är andelen ungdomar fortfarande låg (fyra procent för 15-17 och 13 procent för 18-20 år). Ökningar har däremot skett i den äldsta gruppen under period III och IV och alldeles särskilt under period V.

Utvecklingen av överlåtelsebrotten visar samma generella mönster med en stark minskning för de yngre åldersgrupperna när narkotikapolitiken gått in i den restriktiva perioden (se figur 5). Under period I och II stod de båda yngsta åldersgrupperna för ungefär en tredjedel av de upptäckta överlåtelsebrotten mot 11 procent under period IV och 15 procent under period V.

¹ Den kriminalstatistiska enheten som använts i analyserna är brottsdeltagande. Den står i princip för antal brott som varje brottsmisstänkt individ anses bunden till och speglar således bättre brottslig aktivitetsnivå än enbart uppgifter över antal misstänkta individer. Brottsdeltagande definieras som brott som brottsmisstänkta anses delaktiga i. En ändrad åldersdefinition år 1987 har gjort att misstänktastatistiken med avseende på ålder inte är jämförbar över tid och därför inte är användbar i detta sammanhang. Beroende på en utredning med extremt stort antal brottsdeltagande för överlåtelse av narkotika avseende en person i intervallet 18-20 år, har värdet för denna åldersgrupp interpolerats för år 1993. Samma förhållande gäller år 2006, där värdet för åldersgrupperna 21-24 och 25- har interpolerats.



Figur 5. Överlåtelse av narkotika. Antal av brotten efter åldersgrupp under åren 1975-1979 (period I), 1980-1983 (period II), 1984-1992 (period III), 1993-2003 (period IV) och 2004-2007 (period V). Medelvärden för respektive period.

Bakgrunden till nedgången av överlåtelsebrotten i period IV är oklar. En möjlighet är att den hänger samman med ökade risker att överhuvudtaget befatta sig med narkotika, vilket gör det mer svårarbetat för polisen när missbrukarna anpassar sig. I och med att många langare i konsumtionsledet själva är missbrukare, kan det dessutom vara avsevärt mindre resurskrävande att påvisa missbruk än försäljning, varför polisen nöjer sig med det brottet.

Utvecklingstrenden

Både överlåtelse av narkotika, innehavet och bruket har under den studerade tidsrymden förändrats från ett utpräglat ungdomsfenomen till att mer bli en vuxenföreteelse – åtminstone om det sker under sådana former att de som innehar och missbrukar narkotika blir till föremål för polisingripanden. Sammanfattningsvis kan utvecklingen för de studerade perioderna karaktäriseras på följande vis: När den restriktiva politiken fått sitt genomslag med förhöjda upptäcktsrisker blir inslaget av ungdomar mindre, vilket är ett förväntat mönster utifrån ungdomsgruppernas större känslighet för en sådan kontrollpolitik.

Det är dock inte möjligt att dra allt för starka slutsatser bara av dessa data. Detta beror på att det inte är möjligt att besvara den kontrafaktiska frågan om denna utveckling ändå skulle ha inträffat om narkotikapolitiken varit oförändrad. Bara för att nämna en viktig föränderlig faktor med potentiellt stor betydelse – ungdomskulturen. Den drogvänliga flower power-rörelsen som utövade ett starkt inflytande under delar av 1960 och 1970-talen sammanfaller exempelvis med introduktionen och genomslaget av haschet.

Internationell jämförelse

För att kunna uttala sig om den förda politikens förebyggande effekter är en möjlighet att göra jämförelser med data från andra länder. Argumentet är som följer: Det finns stora likheter i ungdomarnas situation och villkor i moderna samhällen. Däremot finns påtagliga skillnader i narkotikapolitiken olika länder emellan. Sverige har en mycket tydlig påtagligt restriktiv politik vilken exempelvis skiljer sig från den som förs i Danmark, Storbritannien och Italien. Särskilt stor är skillnaderna i synen på s.k. ”soft drugs” dvs. i första hand cannabis.

Ett viktigt argument för politikens effektivitet är således att svenska ungdomar har mycket låga frekvenser av att ha brukat narkotika jämfört med dessa länder. Tabell 3 visar andel skolungdomar i 15-16 års åldern som vid tre undersökningstillfällen som sträcker sig mellan 1993 och 2007 uppgivit att de någon gång använt cannabis (hasch eller marijuana)². För jämförelsens skull är även Norge som också har en restriktiv politik medtagen. Tillämpningen av den norska politiken är dock inte så stringent som den svenska.

Tabell 3. Andel (%) skolungdomar (15-16 år) som någon brukat cannabis (marijuana eller hasch) i Sverige, Norge, Danmark, Storbritannien och Italien år 1993, 1997, 2003 och 2007.

	1993	1997	2003	2007
Sverige	6	8	7	7
Norge	6	12	9	6
Danmark	17	24	23	25
Storbritannien	41	35	38	29
Italien	9	25	27	23

Uppgifterna erhållna ur Appendix II, Hibell m.fl., 2000; 2004, 2009.

Även när det gäller ett frekvent bruk av cannabis liksom av andra droger intar Sverige en särställning. Vid flera av undersökningstillfällena uppger noll procent av de tillfrågade svenska skolungdomarna att de använt cannabis tio eller fler gånger. Först vid 2007 års undersökning uppger två procent detta. Se tabell 4.

² I den så kallade ESPAD-studien redovisas enkätundersökningar med skolelever 15-16 år gamla. Studien, som genomförs upprepade gånger, täcker ett stort antal länder och inkluderar bland annat frågor om erfarenhet av narkotika. (Hibell m.fl., 2000; 2004; 2009).

Tabell 4. Andel (%) skolungdomar (15-16 år) som brukat cannabis (marijuana eller hasch) tio eller fler gånger i Sverige, Norge, Danmark, Storbritannien och Italien år 1993, 1997, 2003 och 2007.

	1993	1997	2003	2007
Sverige	0	0	0	2
Norge	1	4	2	2
Danmark	4	8	7	8
Storbritannien	20	16	19	9
Italien	8	11	12	11

Uppgifterna erhållna ur Appendix II, Hibell m.fl., 2000; 2004, 2009.

Det är heller inte bara för yngre som mönstret finns med lägre andelar som har erfarenhet av att använda narkotika jämfört med andra länder. Det gäller även för äldre åldersgrupper (Leifman, 2008).

En viktig delförklaring till det jämförelsevis lilla bruket är sannolikt den begränsade tillgången till narkotika som svenska ungdomar har. Se tabell 5 (uppgifter för år 2007 är ej tillgängliga).

Tabell 5. Andel (%) skolungdomar (15-16 år) som känner till platser där marijuana eller hasch lätt kan köpas. Sverige, Norge, Danmark, Storbritannien och Italien, 1999 och 2003.

År	<u>Gata, park</u>		<u>Skola</u>		<u>Diskotek, bar</u>		<u>Hos langare</u>	
	1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003
Sverige	19	13	7	7	8	8	11	11
Norge	48	37	12	12	21	21	29	29
Danmark	33	24	32	12	21	40	25	36
Storbritannien	31	34	27	27	23	23	39	39
Italien	32	45	43	43	35	35	43	43

Uppgifterna erhållna ur Appendix II, Hibell m fl, 2000; 2004.

Merparten av de svenska ungdomarna har inte kunskap om var de lätt kan få tag i narkotika – till skillnad från ungdomar i andra länder. Det gäller för samtliga alternativ: gata och park, skola, diskotek och bar eller hos langare. Detta är ett viktigt resultat som ger starkt stöd till ett av de viktiga målen för den restriktiva narkotikapolitiken nämligen att göra narkotikan svårtillgänglig.

Den förebyggande dimensionen

Efter en genomgång och karaktärisering av utvecklingen gör Knutsson (2008) bedömningen att den svenska narkotikapolitiken har påtagliga primärpreventiva effekter³. Det innebär en effektivitet i att hålla stora grupper och särskilt då ungdomar helt borta från narkotikan. Det senare är särskilt viktigt eftersom det snävar in rekryteringsbasen för dem som går in i ett vanemässigt missbruk. En viktig faktor i detta sammanhang är inriktningen på att göra narkotikan svårtillgänglig.

Vi vill betona att det är svårt att med visshet uttala sig om politikens verkningar, men enligt vår uppfattning finns det mycket starka argument som talar för att den har preventiva effekter. Om nu detta är en korrekt iakttagelse, vad skulle förklaringen kunna vara till den jämförelsevis begränsade tillgängligheten och de dito låga frekvenserna av erfarenhet av att överhuvudtaget prova narkotika?

Inom ramen för rättsvården finns två grundläggande preventionsideologier – allmänpreventionen och individualpreventionen. Allmänpreventionen utgår från att risk för upptäckt och straff i sig har en avhållande effekt. Misslyckade fall – sådana personer som begår brott, åker fast och straffas – skall här tjäna som avskräckande exempel och genom den konkreta tillämpningen av lagen bidra till att tydliggöra och upprätthålla normerna. Inom individualpreventionen antas reaktionen som den ertappade brottslingen utsätts för – vare sig det är fråga om ett straff eller en behandlingsåtgärd – resultera i en minskad benägenhet att begå brott. Det är uppenbart att både allmän- och individualpreventiva hänsyn varit viktiga bakom de förändringar som skett.

Det finns emellertid en betydligt mer utvecklad och nyanserad preventionsansats – den situationella – som är ett lämpligt verktyg för att förstå och analysera i vad mån preventiva effekter kan uppkomma (Clarke, 1980).

³ Begreppen primär-, sekundär- och tertiärprevention är hämtad från medicinen. Primärprevention står för generella insatser som går ut på erhålla preventiva effekter i stora grupper. Sekundärprevention är riktad gentemot riskgrupper som annars skulle drabbas. Tertiärprevention slutligen går ut på att minska skadeverkningar eller förkorta karriärer i drabbade grupper (se Lab, 2004).

Situationell prevention

Enligt den situationella ansatsen kan brott och andra oönskade beteenden förebyggas genom att situationerna utformas så att det blir omöjligt, svårare eller mindre attraktivt att utföra den oönskade handlingen. Ansatsen utgår således från att våra handlingar i stor utsträckning bestäms av hur det sammanhang som de utförs i uppfattas och de omedelbara följderna av handlingarna. Situationell brottsprevention har visat sig vara tillämpbar för en rad vitt skilda brott, ofta med goda dokumenterade resultat (Clarke, 1997; 2008; Knutsson, 1998; Guerette, 2009).

Ett grundläggande antagande inom den situationella preventionen är att vi begår brott – och som i detta fall tar droger – för att det ger oss belöningar och lustupplevelser. En utgångspunkt är även att vi är rationella varelser och att vi på det hela taget gör våra val efter förväntade konsekvenser (Cornish & Clarke, 1986). Det bör framhållas att den situationella ansatsen är komplementär – många av de preventiva teknikerna förutsätter att rättsapparaten finns i bakgrunden och att den utövar ett trovärdigt hot om att åka fast och att få ett straff. Särskilt tydligt är det för tekniker som bygger på att öka risken (se nedan). Men analysen blir betydligt bredare och djupare än att endast utgå från risken för upptäckt och straffens form och skärpa.

Utgångspunkten för det situationella perspektivet är således att fler kommer att avstå från att befatta sig med och bruka narkotika om:

- *Risken* att bli upptäckt med att sälja, inneha eller bruka narkotika är större.
- Större *ansträngning* krävs för att sälja eller skaffa narkotika.
- *Belöningen* av att hantera och bruka narkotika blir mindre.
- Det är svårare att *ursäkta* bruk av narkotika.

Att ökad risk och ansträngning har förebyggande effekter behöver knappast förklaras. Däremot belöningen. Ett exempel är att anblicken av hårt nedgångna narkomaner gör bruket mindre attraktivt. Ett annat är att i påverkat tillstånd bli omhändertagen och transporterad till en polisstation i stället för att dansa runt under en ravefest.

När det gäller att bedöma de eventuella effekterna har uppdelning gjorts för olika personkategorier efter grader av engagemang i handel och intensitet i bruk. Med hänsyn till effekter är exempelvis försvårad ursäkt knappast verkningsfullt för vanemissbrukare av narkotika, men väl för nybörjare och i synnerhet för de som kan vara frestade att pröva. Kategorierna är:

- Langare (i gatuledet ofta även missbrukare).
- Missbrukare.

⁴ Inom situationell brottsprevention är man inte särskilt benägen att särskilja mellan olika brottslingskategorier. Dock finns olika "idealtyper" av brottslingar som är olika känsliga för de olika formerna av situationella mekanismer. Se Cornish & Clarke (2004).

- Rekreativ missbrukare.
- Nybörjare.
- Potentiella brukare.

Ur preventiv synvinkel är nybörjare och särskilt potentiella brukare de mest intressanta. Det bör understrykas att det rör sig såväl om faktiska förhållanden som om hur de uppfattas. Det senare är naturligtvis det relevanta för gruppen potentiella brukare. Analysen inriktas även på de polisiära metoderna, hur de tillämpas och dess följder. Ett exempel är hur polisen går tillväga för att upptäcka bruk och de konsekvenser som hela processen ger upphov till från det att miss-tanken uppstår till dess att prov tas och de följder det i sin tur får. Reaktionerna skiljer sig påtagligt beroende på vilken typ av droganvändare det gäller.

Period I

Under den liberala politiken riktades insatserna huvudsakligen mot distributörer och langare. Langningen i konsumtionsledet var tämligen riskfri eftersom polisen inte utövade något starkare tryck, vilket ledde till att handeln med narkotika kunde ske öppet. På många håll fanns lätt tillgängliga gatumarknader med öppen kommers. Det var enkelt att få fatt i narkotika och straffrättsligt utan konsekvens vid innehav av smärre mängder.

För langare fanns en viss risk att åka fast för försäljning och för innehav om det rörde sig om lite större mängder. Missbrukare hade en liten risk att åka fast för innehav eftersom polisen inte utövade en starkare kontroll. För rekreativ missbrukare var risken obetydlig liksom för nybörjare. Det krävdes liten ansträngning för att få fatt i narkotikan. För potentiella brukare framstod det som tämligen enkelt och riskfritt att prova narkotika.

Period II

Efter skiftet till restriktiv politik med beivring även av innehav sker en påtaglig förändring. Fler av mekanismerna kan förväntas utöva inflytande. I och med att polisen utövar ett hårdare tryck blir det mer riskabelt. Anpassningen till mer dold försäljning gör det även mer ansträngande både att sälja och köpa narkotikan.

Period III

Kriminaliseringen som inträffar under period III berör kategorierna rekreativ missbrukare, nybörjare och i synnerhet potentiella brukare. Avsikten från lagstiftaren var framför allt att markera att man såg allvarligt på att överhuvudtaget bruka narkotika. Detta är ett exempel på mekanismen att försvåra ursikten. Tröskeln för att bruka blir högre särskilt för nybörjare och potentiella brukare.

Period IV

Den fundamentala förändringen sker vid övergången till stadiet där bruket även beivras. Oavsett intensiteten i graden av missbruk finns därefter en påtaglig risk

att bli kontrollerad och ertappad med ett bruk. Beivringen som visar att det kan följa en reaktion på att använda narkotika gör det dessutom svårare att ursäkra bruket. Framför allt berörs rekreativmissbrukare, nybörjare och i synnerhet potentiella brukare. Men även missbrukare kan räkna med att bli kontrollerade. Är de engagerade i narkotikaförsäljning blir det svårare för dem att bedriva sin verksamhet. De möjliga konsekvenserna av beivringen av konsumtionsförbudet skiljer sig påtagligt mellan olika kategorier. Se följande fiktiva men dock realistiska exempel.

Exempel 1. Känd missbrukare

En välkänd missbrukare påträffas på en parkbänk tillsammans med några andra för polisen bekanta personer. Poliserna uppfattar honom som påverkad och han tas med för kontroll. Om den omhändertagne även säljer narkotika tas han ur ruljansen för ett tag. Den omhändertagne får i påverkat tillstånd vara i en för honom oattraktiv miljö under kontrolltagningen. Det efterföljande strafföreläggandet kommer knappast att bekomma honom något. De övriga som är på platsen för ingripandet uppfattar det som riskabelt att vara påverkade på denna plats, särskilt om inte polisen av en tillfällighet besöker deras uppehållsplats. De väljer att vistas på annan mer diskret plats vilket kan innebära att det blir svårare för nybörjare och de som vill prova narkotika att skapa kontakter och få tillgång till droger.

Exempel 2. Påverkad ungdom på fest

Polis som gör kontroll på en ravefest upptäcker en misstänkt påverkad festdeltagare som de tar med sig. Polisbesöket i sig och medtagandet gör riskerna för övriga ungdomar tydliga med att bruka narkotika i detta sammanhang. Den kontrollerade får påverkad tillbringa ett tag i en oönskad miljö. Eftersom det var första gången blir reaktionen en åtalsunderlåtelse. Föräldrar och socialarbetare underrättas med olika uppföljande samtal som konsekvens. I kamratkretsen kan det bli känt vad som hände vid kontrollen och vilka konsekvenser som sedan följer.

I båda fallen är sammanhanget som ingripandet sker i betydelsefullt för de möjliga effekterna. De uppstår knappast som en följd av den straffrättsliga reaktionen i sig men väl av det sätt som polisen med stöd av de processuella hjälpmedlen tillämpar lagen på. I situationella termer är det flera av mekanismerna som är aktualiserade.

Period V

Under period V sker en intensifiering av kontroll av bruk vilket primärt får konsekvens för risk, vilket i sin tur får följdverkningar även för de andra situationella mekanismerna.

Det måste framstå som väsenskielt för en potentiell brukare vid mitten av 1970-talet att överväga att pröva narkotika i jämförelse med situationen under 2010-talet. För den kritiska gruppen – ungdomar – där de potentiella brukarna framför allt finns, är skillnaderna särskilt påtagliga. Det är givetvis inte bara lagar och deras tillämpning som förändrats. Sverige är nu ett mycket annorlun-

da samhälle än under 1960-talet. Stora omvälvande politiska förändringar har ägt rum i omvärlden, nya droger har introducerats, nya resvanor har uppstått, populär- och ungdomskulturen har haft skiftande innehåll och framför allt har telekommunikationsteknologin förfinats – för att bara nämna några viktiga faktorer. Alla dessa förändringar har skett under den tid som narkotikapolitiken utvecklats och är naturligtvis också betydelsefulla.

Särskilt har utvecklingen av internet inneburit något nytt. Där erbjuds möjligheter att söka information och att få tag i droger utan att ha direktkontakt med langare. Det rör sig därmed om en väsentlig förändring och har gjort olika preparat tillgängliga på ett helt annat sätt än tidigare. I ett preventionsperspektiv innebär det en stor utmaning. I situationella termer är det i synnerhet mekanismen att öka ansträngning som kraftigt har försvagats. Även att försvåra ursäkt blir för ännu inte narkotikaklassade preparat försvagad.

UTVÄRDERING OCH UPPFÖLJNING AV POLISINSATS MOT NARKOTIKA

Både utvärderingar och uppföljningar är viktiga instrument för att utveckla och granska polisverksamheten – något som givetvis även gäller polisens arbete mot narkotika. I dagligt språkbruk används begreppen utvärdering och uppföljning vanligen på ett ganska oklart sätt. Utvärdering står exempelvis ofta för ett tämligen lösligt tyckande. Det finns därför skäl att förklara begreppen lite närmre.

Utvärdering och uppföljning

I vetenskapliga sammanhang brukar med utvärdering förstås undersökningar som är upplagda så att det går att dra slutsatser om *effekter* av vidtagna åtgärder. Detta kan ske genom experiment, där vissa utsätts för den åtgärd man vill ha reda på effekten av och andra inte. Uppstår en effekt i gruppen med åtgärd men inte i gruppen utan åtgärd, pekar det på att åtgärden var verksam. I en uppföljning däremot är ambitionen inte att knyta en effekt till en åtgärd, utan ofta att studera ett förlopp. Hur har utvecklingen varit? Har ifrågavarande fenomen ökat, minskat eller varit oförändrat? Det kan även röra sig om hur ett regelverk tillämpas.

Att genomföra en regelrätt utvärdering är vanligen ett komplicerat och resurskrävande företag. Utvärderingar kräver särskilda uppläggningar – vanligen någon form av experiment – och kan ta lång tid att genomföra. Det hänger bl.a. samman med att de åtgärder man vill studera effekten av måste få tid att verka. Det är inte ovanligt med uppföljningsperioder om mer än ett år. Att genomföra utvärderingar är en kunskapsintensiv aktivitet som ställer stora krav både på utvärderaren och den berörda organisationen. Särskilt kritiskt kan det vara vid utvärderingar med s.k. nollresultat där den förväntade effekten inte infunnit sig. Det är ett av skälen till att de som genomför utvärderingar bör vara erfarna och ha god kompetens (Knutsson, 2011).

Vid experiment inom polisverksamheten är det svårt att använda strikta experimentella uppläggningar som anses ge goda möjligheter för att med säkerhet uttala sig om eventuella effekter (jfr. läkemedelsforskning). I stället är man vanligen hänvisad till s.k. engrupps före och efteruppläggningar (Knutsson, 2009). Vid sådana uppläggningar observeras först det förhållande man vill påverka, varefter åtgärden vidtas. Därefter observeras igen det man ville påverka. Har den avsedda

förändringen skett talar det för att åtgärden varit effektiv. Även om sådana uppläggningar betecknas som svaga eftersom det är svårt att utesluta att det är andra faktorer som givit upphov till effekten, är de i många fall adekvata (Eck, 2006). I detta sammanhang är det två faktorer som är särskilt kritiska. Om en åtgärd sätts in när förhållandena är som värst kan endast förändringar till det bättre inträffa. Det innebär att förbättringen skulle ha skett även om ingen åtgärd vidtogs. Denna faktor kallas återgång till medelvärdet (regression to the mean). Den andra faktorn kallas för ”historiefaktorn” (history). Något som kan påverka det man vill förändra inträffar samtidigt som åtgärden vidtas. Det är då svårt att veta vad som gav effekten – åtgärden eller den andra faktorn.

Till skillnad från utvärderingar kan uppföljningar vara ganska enkla att utföra. Ett exempel är att rutinmässigt följa utvecklingen av antalet anmälda brott i ett område. Uppföljningar kan även vara djuplodande och kräva färdigheter i vetenskaplig metodik och ingående kunskaper om det fält som uppföljningen avser. Sådana uppföljningar karaktäriseras som *kvalificerade uppföljningar*. Det inledande avsnittet kan ses som en sådan kvalificerad uppföljning. Nedan ges ett exempel på hur tämligen enkla uppföljningar kan te sig. Man vill i dessa fall ha svar på en enkel fråga.

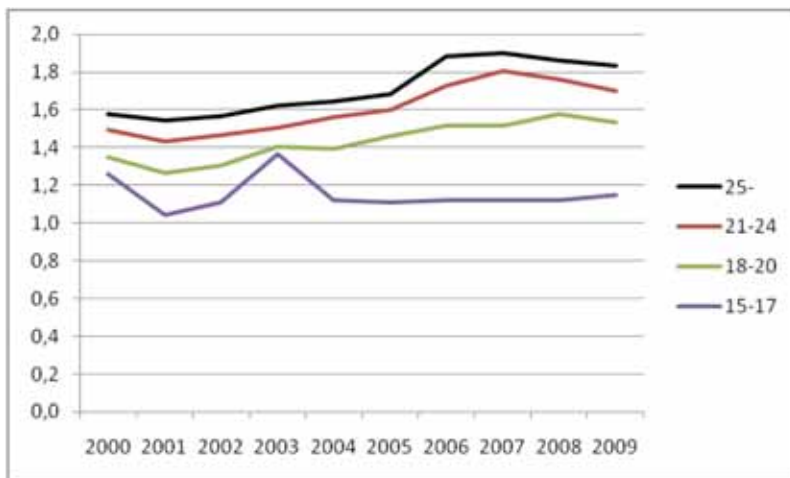
Uppföljning – fler brott per misstänkt?

Till stor del kan ökningen av anmälda narkotikabrott förklaras av att äldre personer i större omfattning blir anmälda för innehav och framför allt bruk. Är det fråga om att allt fler individer blir rapporterade eller är det samma individer som oftare blir rapporterade eftersom polisen ökat intensiteten i sina kontroller?

En möjlighet att besvara frågan är att undersöka hur många fall av bruk av narkotika som rapporteras per individ och dess utveckling över tid. Genom att utnyttja misstänktastatistiken som för varje enskild brottskategori är en individstatistik (varje individ registreras endast en gång under året oavsett antal brottsmisstankar) och brottsdeltagandestatistiken (där anges inom kategorin hur många brott som misstänkta registrerats för) går det att räkna fram medelvärden.

År 2000 var värdet 1,5 brott per individ vilket stigit till 1,7 år 2009. Generellt har det således skett en viss uppgång. En viktig punkt är i vad mån denna uppgång kan förklaras av att polisen koncentrerat sig på de äldre vanemässiga missbrukarna och allt oftare ser till att deras brott blir beivrade. I figur 6 visas utvecklingen sedan år 2000 uppdelat på olika åldersgrupper.

Efter smärre variationer för 15-17-åringarna rör det sig om drygt ett brott per individ från år 2004 till år 2009 (det förhöjda värdet år 2003 beror på en mindre nedgång av antal misstänkta och en smärre uppgång av antal brott detta år). I åldersgruppen 18-20 år sker en mer eller mindre kontinuerlig ökning från 1,3 till 1,5 brott per individ. Motsvarande värde för 21-24-åringarna är 1,5 respektive 1,7. För åldersgruppen 25 år och äldre sker en uppgång från 1,6 till knappt 1,9 brott per individ.



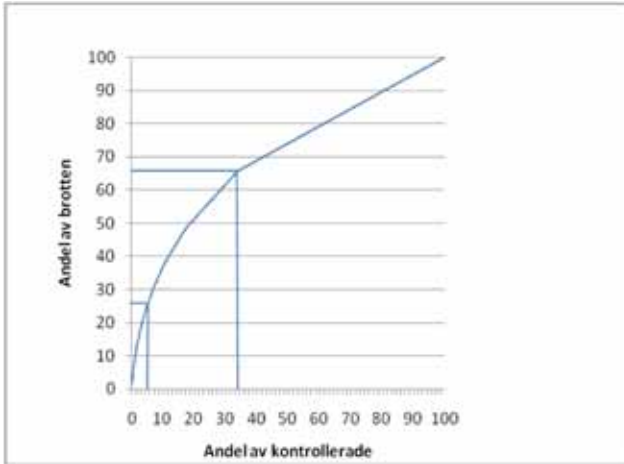
Figur 6. Antal brott per misstänkt individ efter åldersgrupp, 2000-2009. Bruk av narkotika.

Resultatet med stigande medelvärde efter åldersgrupp är förväntat. Äldre med ett pågående missbruk som fastnat i en asocial livsföring blir av diverse skäl ofta uppmärksammade av polisen.

Till viss del kan möjligen uppgången av den registrerade brottsligheten förklaras av att fler brott registreras per individ – något som är mer påtagligt i den äldsta gruppen. Uppgången av de anmälda narkotikabrotten har dock varit stark från år 2006 medan medelvärdena under samma period totalt sett legat på en tämligen stabil nivå.

Uppföljning – sned fördelning av brott per kontrollerad?

Frågan ovan gällde medelvärden för olika åldersgrupper och dess utveckling. En annan viktig fråga rör fördelningen av brott bland de kontrollerade (se Holgersson, 2007). Är fördelningen skev på så vis att en liten grupp står för en stor del av de redovisade narkotikabrotten? I figur 7 visas hur brotten avseende bruk av narkotika (ringa narkotikabrott) fördelar sig bland dem som kontrollerats i en ort. Det rör sig om 699 individer som under ett år totalt stod för 1 347 brott.



Figur 7. Ackumulerad andel (%) av ringa narkotikabrott (bruk) mot andel (%) av de kontrollerade.

Av figuren framgår att de fem procent som hade flest brott sammanlagt stod för 25 procent av samtliga brott. I genomsnitt hade personerna i denna grupp tio brott vardera och den med flest hade under året för uppföljningen 24 brott. Drygt en tredjedel av de kontrollerade hade mer än ett brott och stod sammanlagt för ungefär två tredjedelar av brotten. De återstående två tredjedelarna av personerna stod för resterande tredjedel av brotten.

Värdena i sig är dock knappast intressanta. För att rätt kunna tolka fördelningen krävs bakgrundsinformation. Höga värden för vissa av de kontrollerade kan t.ex. bero på att polisen vill försvåra för missbrukare som är viktiga aktörer i langning. Ett annat skäl kan vara att det är ett enkelt sätt att förbättra statistiken på. Ändmålsenligheten av det senare kan diskuteras.

Uppföljning – höga andelar negativa testresultat?

Det har visat sig att andelen negativa utfall vid urin- och blodtester varierar med åldersgrupp på så vis att andelen är större i de yngre grupperna (Brå, 2003). Det finns även skillnader mellan olika områden. Holgersson (2007) fann t.ex. att personer under 18 år hade avsevärt högre andelar negativa utfall jämfört med äldre och att det var mer utpräglat i ett av de undersökta områdena (se uppställningen nedan). Båda orterna hade ca 100 000 invånare men kontrollaktiviteten från polisen var högre i område A med avsevärt fler kroppsbesiktningar som också inkluderade unga.

	-18 år		Totalt	
	Antal kontroller	Andel (%) negativa	Antal kontroller	Andel (%) negativa
Område A	45	24,4	1 157	12,5
Område B	21	52,3	715	11,8

Det kan finnas olika förklaringar till detta utfall. Ungdomarna kan t.ex. ha varit påverkade, men det har varit av preparat som (ännu) inte varit narkotikaklassade. Orsaken kan även vara att polisen på svag grund tagit in ungdomar och att det oftare förekom i område B.

Uppföljning – utvärdering

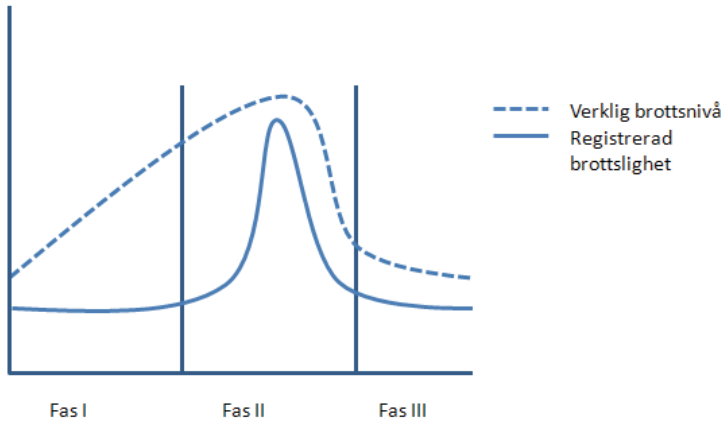
Exemplen ovan visar att uppföljningar kan vara värdefulla och ge viktig information om hur verksamheten fungerar. Utvärderingar har andra och vidare syften och – som kommer att framgå – är i allmänhet mer komplicerade att utföra.

Utvärdering av riktade insatsers effekter

Från den svenska polisforskningen finns åtminstone två effektutvärderingar som är direkt relevanta för polisens arbete gentemot narkotika. Båda avser riktade insatser gentemot platser med narkotikalangning. Då tanken bakom utvärderingar är att få fram allmängiltiga resultat, exempelvis om effektiviteten av metoder, redogör vi först för möjliga effekter av sådana insatser. Därefter följer en mer ingående diskussion av dessa två undersökningar och deras resultat.

Effekter av riktade insatser

En vanlig metod inom arbetet mot narkotikalangning är riktade insatser mot platser där narkotikakommers äger rum. Det innebär att polisen arbetar gentemot den punkt där säljaren möter konsumenten. Det kan röra sig om en plats utomhus där narkotikalangare etablerar sig och börjar sälja narkotika, från en bostad (sk. kvart) eller från annan plats. Som regel använder sig polisen vid denna typer av aktioner, särskilt om det rör sig om mer omfattande langning, av en tillfälligt förstärkt styrka. Så länge insatsen varar kommer upptäcktsrisken att vara förhöjd (se Sherman, 1990; Tilley, 2004). Schematiskt kan förloppet av en sådan insats (crack down) beskrivas enligt modellen i figur 8.



Figur 8. Modell för förlopp vid riktad insats mot lokal narkotikakommers (efter Köhlhorn, 1976).

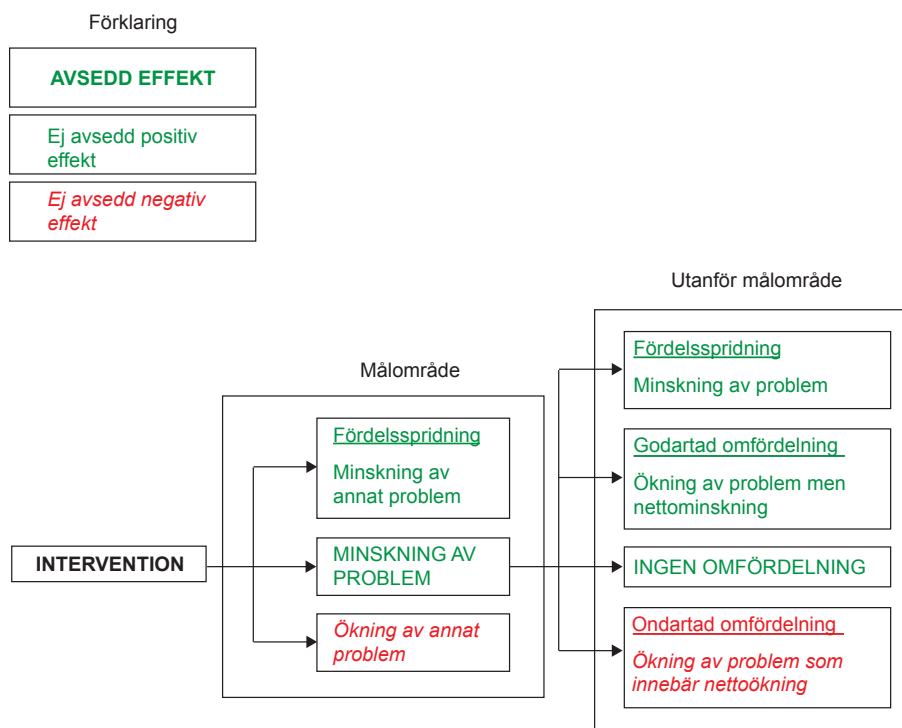
Under fas I uppstår ett problem knutet till en speciell plats. Varefter det blir känt att narkotikan finns tillgänglig söker sig allt fler kunder dit, vilket innebär att brottsligheten ökar. Om polisen inte blir varse utvecklingen, eller trots att den känner till narkotikakommersens men av olika skäl inte agerar, kommer den registrerade brottsligheten att ligga på en konstant och låg nivå – fas I i modellen. När en riktad insats sedan sker ökar den registrerade brottsligheten genom att langare och köpare uppdagas – fas II. Som en följd av insatsen sjunker den reella brottsligheten samtidigt som de registrerade brotten minskar – antingen genom att upptäckta langare blir inkapaciterade genom reaktioner från rättsväsendet eller för att de anpassar sig till den förhöjda upptäcktsrisken och lämnar platsen (möjligen kan de även upphöra med langningen). I fas III är både den reella och den registrerade brottsligheten låg. Problemet med narkotikabrottsligheten på platsen är löst. Detta förlopp beskriver den *avsedda effekten* som polisen vill uppnå.

Emellertid kan även *ej avsedda effekter* uppstå. I huvudsak är det fyra icke avsedda effekter som kan tänkas uppkomma och som brukar nämnas i litteraturen (se t.ex. Tilley, 2004):

1. Visserligen uppkommer effekten men blir endast kortvarig eftersom langarna återvänder så snart polisen upphör med sin insats.
2. Langarna flyttar bara på sig. Det enda som åstadkommit är en omfördelning av problemet.
3. Insatsen skapar spänningar till olika grupper som inte är engagerade i narkotikakommersens men som ändå berörs eller utsätts för kontroller av polisen.
4. Rättssäkerheten sätts i fara eftersom oskyldiga kommer att svepas med under insatsen.

Den eftersträvade effekten är naturligtvis att problemet upphör eller att det påtagligt minskar i omfattning. Helst skall det ske utan att en omfördelning sker. En omfördelning i rummet kan emellertid inträffa. Denna omfördelning kan antingen vara *godartad*, vilket innebär att problemet sammantaget med hänsyn tagen till minskningen i målområdet blir mindre, eller den kan vara *ondartad* där det sammantagna problemet förvärrats som en följd av polisinsatsen – ökningen utanför målområdet är större än minskningen i målområdet (för diskussion om omfördelningseffekter, se Barr & Pease, 1990). Det är inte självklart att definiera en godartad omfördelning som ej avsedd – i vissa situationer kan det vara önskvärt att ett problem lokaliseras till en annan plats där skadeverkningarna blir mindre.

Det är inte *enbart* negativa ej avsedda effekter som kan uppstå – även positiva biverkningar kan uppkomma. En intervention kan få förebyggande effekter på andra problem än de som direkt berörs av åtgärden. Denna effekt kallas ”*fördelsspridning*” (diffusion of benefits) (Clarke & Weisburd, 1994). Ordningstörningar, otrygghet och följdbrottslighet av narkotikakommersens kan minska, vilket kan ske på platsen för insatsen (målområdet) eller utanför (se figur 9).



Figur 9. Avsedda och ej avsedda positiva respektive negativa effekter av riktad polisinsats mot plats med narkotikahandel.

Med tanke på att riktade insatser är en polisiär standardmetod är det viktigt att få klarhet i vad mån dessa möjliga effekter inträffar. Brottsförebyggande rådet (1999) varnar t.ex. för att oskyldiga i samband med denna typ av insats riskerar att utsättas för polisens tvångsmedel och att polisen genom en mer aggressiv framtoning kan få försämrade relationer till allmänheten. Stämmer detta med svenska erfarenheter?

Svenska utvärderingar

Från den svenska polisforskningen finns två utvärderingar som kan bringa viss klarhet. Båda studier hade egentligen andra syften. Den första – *Frihetsberövan- den och polisen – en utvärdering av LTO* – avsåg en utvärdering av en särskild lag som gav polisen möjlighet att omhänderta personer som störde den allmänna ordningen (numera Polislagen § 13) (Kühlhorn, 1976). Den andra – *Polisen i parken – en studie i konsten att upprätthålla ordning* – var egentligen en studie om hur polisen hanterade en ordningsstörning i en park samt allmänhetens uppfattning om och reaktioner på störningen och polisinsatsen (Knutsson, 1995). Båda polisaktionerna avsåg dock vad som i praktiken var narkotikamarknader lokaliserade i parker i Stockholms innerstad. Även om dessa utvärderingar har några år på nacken kan det finnas nyttig information att hämta.

Insats mot öppen narkotikamarknad i Stockholm under 1970-talet

Den första utvärderingen (Kühlhorn, 1976) avser en polisaktion i Humlegården där stora grupper med framför allt ungdomar samlades under 1970-talets första år, dvs. under den ”liberala” epoken.

Som en följd av ansamlingen försämrades ordningssituationen i parken och närområdet, våldsbrottsligheten steg och öppen försäljning och konsumtion av narkotika – främst hasch – förekom. Platsen var mycket lämplig för det ändamålet – den var centralt belägen och det var enkelt att ta sig dit. Man kan dock utgå från att det bara var få som sålde narkotika. Det var uppträdandet från det ditströmmande klientelet som huvudsakligen orsakade problemet. För att upprätthålla ordningen fanns rutinmässigt minst en ordningspolispatrull i parken.

Störningarna i parken och närområdet var emellertid så stora att ordningspolisen beslöt att göra en riktad insats. Vid denna tidpunkt tillämpades en praxis med generösa åtalsunderlåtelse vid innehav av narkotika – något som även försäljarna i gatuledet anpassade sig till. Denna lagstiftning var således inte ett tillräckligt verkningsfullt verktyg. Under insatsen använde sig polisen av LTO som huvudsakligt juridiskt instrument. De som utgjorde en fara för den allmänna ordningen kunde under en kortare tidsrymd omhändertas och bli placerade i arrest. Lagen tillämpades med stor massivitet av en styrka med ordningspoliser som vid varje enskilt tillfälle uppgick till mellan 20 och 30 poliser. Under aktionen som varade sex månader år 1973 omhändertogs sammanlagt ca 1 500 personer.

I utvärderingen användes huvudsakligen registrerade ingripanden som en indikator på situationen. Utvecklingen följdes kvartalsvis under fyra år från 1972

till 1975 med en uppföljningsperiod som sträckte sig drygt 1,5 år efter insatsen. Förutom för problemområdet och omgivande område analyserades data från övriga polisområden i såväl innerstad som ytterstad.

I rapporten konstateras att situationen i parken avsevärt förbättrades med återställd ordning och upplöst narkotikamarknad. Det fanns inga tendenser till att problemklientelet återvände eller att nya grupper etablerade sig i problemområdet under uppföljningsperioden. Däremot uppstod marknader med narkotikaförsäljning på mer perifera platser i innerstaden. En stor och lättillgänglig marknad splittrades till ett antal mindre.

Rapportförfattaren argumenterade för att denna omfördelningseffekt var godartad då en lätt tillgänglig och öppen marknad ersattes av ett antal mindre inte lika tillgängliga. Beträffande effekter på eventuell följdbrottslighet skedde en kraftig reducering av våldsbrottsligheten i problemområdet. I närområdet fanns dock inga tecken till förändring i vålds- eller stöldbrottsligheten.

Som ett led i utvärderingen undersöktes även i vad mån lagen tillämpades på ett rättssäkert sätt. Författaren konstaterade att tillämpningen av lagen på det hela taget skett på ett tillfredsställande sätt, men att det fanns utrymme för att förbättra avrapporteringen. Detta skulle kunna ske genom att göra det obligatoriskt att i varje rapport (1) beskriva situationen i vilken omhändertagandet skedde, (2) redogöra för åtgärder för att undvika omhändertagandet och (3) redogöra för den omhändertagnes reaktion på skälen till omhändertagandet.

Slutsatserna med relevans för effekter vid insatser mot narkotikakommers sammanfattas i uppställningen nedan. Det är svårt att avgöra i vad mån effekten av insatsen mot narkotikamarknaden kan separeras från den gentemot ordningssituationen. I och med att de var så nära förbundna med varandra betraktas de här som ett och samma problem. Däremot ses våldsbrottsligheten som en följd-brottslighet av konflikter i narkotikahanteringen och som tillräckligt skiljd från insatsens inriktning.

Effekt	Målområde	Utanför målområde
Minskning av problem	Ordning återställd, narkotikamarknad upplöst	Godartad omfördelning
Minskning av annat problem	Minskad våldsbrottslighet	Inga tecken till förändring av vålds- eller stöldbrott
Ökning av annat problem	Viss ökning av rättsosäkerhet	

Insats mot halvöppen narkotikamarknad i Stockholm under 1990-talet

Under senare delen av 1980-talet etablerade sig en grupp narkotikamissbrukare i Vasaparken, även den belägen i Stockholms innerstad. Missbrukarna hade parken som sin arena och skapade med sin livsstil ett ordningsproblem i parken. Medlemmar i gruppen ägnade sig även åt langning av hasch.

Situationen i parken studerades i en intensivstudie med en s.k. engrupps före och efteruppläggning, vilket innebär att parken studerades både före och efter en polisaktion (Knutsson, 1995). Studien med sina delvis andra syften hade en helt annan uppläggning än den som avsåg Humlegården. Viktiga frågor var hur allmänheten uppfattar grupperingar av detta slag och hur polisen hanterar dylika problemklientel. För att lättare kunna förstå slutsatser och vad de grundar sig på redovisas uppläggning och tillämpade metoder i uppställningen nedan.

Metod	Före	Efter
<i>Systematisk social observation</i> 3 dagar per vecka, 3 timmar per tillfälle	1990 april - oktober	1991 april - november
<i>Enkät till boende</i> Två slumpmässiga urval från ca 2 300 hushåll i närområdet till parken	september 1990 n=440	september 1991 n=402
<i>Intervju</i> Butiksinnehavare i närområdet (strukturerade)	1990 n=32	1992 (återintervju) n=31
Klientelgruppen (semistrukturerade)	n=5	
<i>Registerdatastudie</i> Plats för ingripande mot narkotikabrott för parkklientel		1989-1992 n=54

Observationerna från år 1990 visade att det under den kallare perioden fanns ett klientel om ca tio personer som ökade till omkring 30 personer under sommaren. De vistades stadigt i parken där de umgicks och konsumerade alkohol och droger. Under eftermiddagstid när de var kraftigt påverkade störde de övriga parkbesökare som ofta gick omvägar eller höll sig borta från den plats där gruppen för tillfället vistades. Försäljningen av narkotika gick diskret tillväga och marknaden kan betecknas som halvöppen. Presumptiva köpare som företrädesvis utgjordes av vuxna, närmade sig gruppen varefter en gick undan med kunden för att genomföra transaktionen. Ordningpolis visade sig endast sporadiskt i parken. De kunde köra en runda i patrullbil eller åka in och omhänderta någon

kraftigt berusad person.

Interventionen utfördes av gatulangningsgruppen som under insatsen tillfälligt var förstärkt och bestod av 18 poliser.aktionen varade sammanlagt ungefär 1,5 månad. Gruppen använde den stationära metoden vilket innebär att poliser dolt iakttar transaktioner och vidarebefordrar sina iakttagelser till civilklädda poliser som sedan griper de som innehar narkotika när de lämnar platsen. Efter ett antal försäljningar grips även langaren. Sammanlagt under aktionen greps (omhändertogs) ca 150 personer för narkotikabrott – antingen för innehav eller överlåtelse (insatsen skedde innan det var praktiskt möjligt att beivra bruk). Följande år, 1991, visade observationerna att klientelet lämnat parken och att störningarna hade upphört. Bara vid något enstaka tillfälle dök någon från klientelgruppen upp i parken.

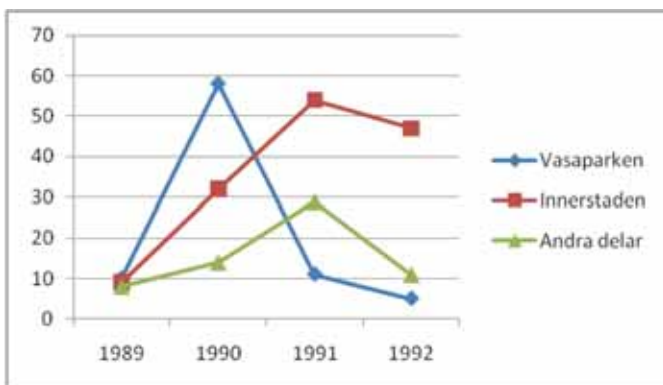
Svaren från den första enkätundersökningen visade att många av de legitima parkbesökarna uppfattade att det fanns stora ordningsproblem i parken, att de hade sett händelser som polisen borde gripa in gentemot och att de uppfattade att polisen gjorde ett dåligt jobb i parken. Särskilt kvinnor som sett händelser de blivit illa berörda av undvek parken. Efter polisinsatsen skedde en kraftig förbättring – avsevärt färre ansåg att det fanns ordningsproblem i parken, färre hade sett otrevliga incidenter och färre undvek parken. Också uppfattningen om polisen förändrades till det bättre. Flertalet vid båda undersökningstillfällena höll inte med om att polisen borde vara mer tolerant mot problemklientelet utan ansåg i stället att polisen borde ta i med krafttag mot missbrukarna.

Det övergripande mönstret från de intervjuade affärsinnehavarna med butiker som vette mot parken var det samma som från enkäterna. Vid återintervjuerna som ägde rum två år efter insatsen uppfattade få problemen i parken som stort, de flesta menade att polisen låg bakom den förbättrade situationen och de var nöjda med polisens insats.

Fem i problemklientelet intervjuades innan polisinsatsen ägde rum. De var alla straffade sedan tidigare och missbrukade droger. Parken var deras mötesplats där de kunde umgås med sina kamrater. Var de utan pengar kunde de räkna med att bli bjudna på alkohol eller narkotika. De menade att om alla bara var mer toleranta och lät dem vara ifred i ”sin” del i parken fanns egentligen inget problem. Visserligen förstod de att andra i parken kunde bli irriterade på dem, särskilt när de var många och påverkade. De kunde även förstå att andra besökare kunde bli skrämda av de våldsamma bråk som uppstod, men menade att övriga inte hade något att frukta då konflikterna stannade inom gruppen. Alla hävdade att de blivit utsatta för hård behandling från polisens sida och att de utan grund blev trakasserade av polisen. Men de gjorde skillnad mellan ”schysta” och hårda poliser. Eftersom klientelet efter insatsen hade lämnat parken var det inte möjligt att återintervjua dem.

Fokuset i undersökningen var på problemområdet. Inom ramen för undersökningen utfördes endast en enkel analys av eventuella omfördelningseffekter. För 54 personer som greps/omhändertogs i parken under aktionen och som dessutom

därefter vid minst två tillfällen gripits/omhändertagits för narkotikabrott har en kontroll ägt rum var ingripandena skedde under åren 1989 till 1992 (se figur 10).



Figur 10. Antal registrerade ingripanden avseende narkotikabrott för 54 personer som gripits/omhändertagits i parken år 1990 och som därefter minst två gånger gripits/omhändertagits för narkotikabrott, efter plats för ingripande.

Av figuren framgår att få ingripanden med anledning av narkotikastrafflagen skedde år 1989, uppgången år 1990 i samband med aktionen i parken, minskningen i parken⁵ följande år och uppgången i innerstaden och andra delar. Under år 1992 hade gatulangningsgruppen en lägre aktivitetsnivå då de temporärt användes för andra uppgifter.

Enligt intervjuer i efterhand med poliser ur gatulangningsgruppen försökte några ur parkklientelet att etablera en ny narkotikamarknad i en park utanför stadens centrum. Denna park var inte lika väl ägnad för denna aktivitet, bl.a. var den lättare för polisen att kontrollera beroende på sin utformning. Den var heller inte lika mycket besökt, vilket innebar att färre blev exponerade för gruppens aktiviteter – en grupp som även bestod av färre personer. Slutsatsen blev att en omfördelningseffekt hade ägt rum, men att den var godartad.

Sammanfattningsvis löstes marknaden i målområdet upp efter insatsen. Den förbättrade situationen kvarstod i minst två år efter aktionen⁶. Även om omfördelningseffekter inte direkt studerades, drog författaren slutsatsen att en godartad omfördelning ägt rum. Den farhåga som Brottsförebyggande rådet givit uttryck för, om att allmänheten av en dylik polisaktion skulle kunna få försämrade relationer till polisen, fick inget som helst stöd. Tvärtom, fler hade en mer positiv uppfattning om polisens sätt att hantera problemen i parken efter insatsen. Det var även fler som besökte parken eftersom de kände sig tryggare.

⁵ Kan även avse parkens närområde.

⁶ Vi vill påpeka att det inte går att utesluta att andra, okända faktorer ligger bakom förändringen (historiefaktorn), vilket hänger samman med utvärderingens uppläggning. Det är dock vanskligt att komma på vad det i så fall skulle kunna vara för något som lett till den förbättrade situationen.

Intervjuerna med representanter för parkklientelet pekade på att de kände sig trakasserade av polisen. Att de skulle uppskatta polisens strävanden att göra parken narkotikafri är väl knappast troligt, men det är viktigt att polisen alltid har en etisk medvetenhet. Resultatet sammanfattas i uppställningen nedan.

Minskning av problem	Narkotikamarknad upplöst	Godartad omfördelning
Minskning av annat problem	Ökning av besök i parken Mer positiv uppfattning om polisen	
Ökning av annat problem	Upplövda trakasserier i problemklientelet	

Polisinsatserna i ett tidsperspektiv

Det kan även vara intressant att jämföra dessa båda aktioner eftersom de skedde under så vitt skilda förutsättningar – den första under den ”liberala” epoken och den andra när den restriktiva politiken varat drygt tio år. Som tidigare redovisats hade polisen under mellantiden fått ändrade förutsättningar för sitt arbete gentemot narkotikan med beivring av både överlåtelse och innehav. Organisatoriskt hade i Stockholm bildats en gatulangninsgrupp som systematiskt arbetade gentemot platser där narkotikaförsäljning förekom. När insatsen i Vasaparken ägde rum hade gruppen varit verksam i ungefär tio år.

Båda dessa parker representerade de mest tillgängliga narkotikamarknader som Stockholm vid dessa två tidpunkter hade att bjuda på. De olikartade situationerna sammanfattas i tabell 6 nedan (se Knutsson, 2000a).

Tabell 6. Karaktärisering av polisinsatserna i Humlegården respektive Vasaparken.

Plats	Humlegården	Vasaparken
Period	Början av 1970-talet	Sent 1980-tal och början av 90-talet
Lokalisering av marknaden	Omkring 5 minuters promenad från centrum	Omkring 15 minuters promenad från centrum
Antal deltagare	Något hundratal	10-30
Langad drog	Huvudsakligen hasch	Hasch
Försäljningsmetod	Öppen	Halvöppen
Kunder	I stor utsträckning ungdomar	Huvudsakligen vuxna
Polisnärvaro	Minimum en patrull på rutinbasis	Sporadiskt
Polisinsats för att lösa upp marknaden	Mellan 20 och 30 uniformerade poliser som under aktionen genomförde omkring 1 500 omhändertaganden	Förstärkt gatulangningsgrupp om 18 civila poliser som genomförde omkring 150 omhändertaganden/gripanden
Tillämpad lag	Lagen om tillfälligt omhändertagande (LTO motsvarar PL)	Narkotikastrafflagen
Omfördelnings-effekter	Fragmentering	Ansträngning att upprätta marknad på annan plats

Kontrasten mellan dessa situationer är stark. Vid 1970-talet rörde det sig om en stor centralt belägen lätt tillgänglig öppen marknad. Det var enkelt att få tag på narkotika. Det krävdes även en betydande insats för att få bukt med narkotikakommersens. Ungefär 20 år senare var situationen radikalt annorlunda. Platsen var inte lika central, det var avsevärt färre som var engagerade i aktiviteterna och det krävdes en mindre ansträngning av polisen för att komma till rätta med problemet.

Det är rimligt att anta att den förändrade situationen till okända delar kan tillskrivas den ändrade narkotikapolitiken och polisens metoder. Hur betydelsfull är omöjligt att uttala sig om. Men det är svårt att tänka sig att en sådan förändring skulle ha inträffat spontant.

Med hänsyn till lokaliseringen av narkotikamarknaderna kan följande reso-

nemang föras: Vid en helt fri etablering väljs de platser ut som har de egenskaper som är mest attraktiva med hänsyn till syftet med verksamheten. I detta fall gäller att platserna är utformade och så belägna att narkotikahandeln kan bedrivas under så riskfria former som möjligt och att det är enkelt för kunder att ta sig dit. När trycket från polisen var litet var det optimalt att lokalisera marknaden till den mycket centralt belägna Humlegården. Nästa plats efter aktionen hade inte samma ur marknadsmässig synvinkel goda lokalisering, men det var lättare att där undvika polisen.

Marknaden vid 1990-talets början var inte lika centralt belägen, var avsevärt mindre och dessutom halvöppen med ett kundunderlag som dominerades av vuxna. Vid ett hårt tryck från polisens sida, som under det senare tillfället, kommer säkerhetsaspekterna att väga tyngre vid val av plats. Möjligheterna att agera dolt, att inte väcka allt för stort polisiärt intresse, att ha många flyktvägar kommer att vara viktiga. Men för att få stor omsättning bör det även vara lätt att ta sig till platsen. Dessa egenskaper hade Vasaparken. Den plats dit klientelet efter aktionen försökte förlägga sin aktivitet till hade inte alls samma goda förutsättningar. Helt enkelt – när attraktiva platser blockeras kommer alternativen inte att vara lika optimala för syftet, med följderna att funktionaliteten blir mindre.

Effektens varaktighet och omfördelningar

Från de två redovisade utvärderingarna av polisinsatser mot narkotikamarknader finns två tydliga och likartade resultat:

1. Effekterna satt i lång tid efter insatsen.
2. De omfördelningseffekter som uppstod bedömdes vara godartade.

Är det generella resultat och i så fall vad kan förklaringen vara? Vad visar andra utvärderingar?

Effektens varaktighet

De långvariga effekterna är i linje med andra forskningsresultat från riktade insatser mot platser där narkotikahandel förekommer. Sherman (1990) talar om en kvardröjande avskräckningseffekt som bottnar i en osäkerhet om polisen kommer att återvända och göra nya insatser. Platsen kan även få dåligt rykte bland köpare och undviks därför, något som är dokumenterat i ett antal undersökningar (se t.ex. Edmunds m.fl., 1996). Som Sherman påpekar kan polisen genom olika strategier vid val av ageranden förstärka osäkerheten både bland de som säljer och de som köper narkotika.

Det finns även en annan effekt som har med tidsdimensionen att göra och det är den s.k. gärningsmannasubstitutseffekten. Den hänger samman med att dylika marknader förläggs till platser som har bäst förutsättningar för verksamheten. Effekten innebär att en ny grupp aktörer etablerar sig på en plats där det p.g.a. dess goda förutsättningar tidigare fanns en marknad. De ersätter därmed

de som förut var aktiva på platsen.

Budskapet till polisen är att ha sådan uppsikt på ställen de lyckats få fria från narkotikalangning så att de snabbt kan agera om det finns tecken som tyder på att langare försöker etablera sig igen. Det torde kräva en mindre ansträngning att hålla en plats fri än att agera när problemet väl finns där.

Omfördelningar

Föreställningen att det endast uppstår omfördelningar av den typ av riktade åtgärder som här diskuteras är vanlig både hos praktiker och andra. Den bygger på ett antagande om en stark och mer eller mindre konstant benägenhet hos gärningsmän att begå brott. Ofta talas i detta sammanhang om grundläggande orsaker (root causes) och som inte skulle påverkas av situationella åtgärder. Därmed ger sådana åtgärder bara upphov till omfördelningar.

Resultat från forskningen visar rent generellt att denna föreställning är felaktig – det är inte fråga om ett konstant problem som bara skyfflas runt. För det första uppstår i många fall överhuvudtaget inte omfördelningar, och för det andra, när de väl uppkommer rör det sig så gott som undantagslöst om godartade omfördelningar. Dessutom är det vanligt att fördelsspridning uppstår, dvs. att även andra problem minskar (Guerette & Bowers, 2009; Guerette, 2009).

Att undersöka omfördelningseffekter är emellertid komplicerat, bl.a. eftersom de kan ta sig så många olika uttryck (Repetto, 1976; Barr & Pease, 1990). Många undersökningar – som den i Vasaparken – har haft interventionen i problemområdet som sitt fokus, medan omfördelningsfrågan varit sekundär.

Det finns dock en studie som haft som sitt syfte att just studera omfördelningseffekter (Weisburd m.fl., 2006). I denna undersökning satte polis in riktade insatser gentemot gatuprostitution i ett område och mot gatuhandel med narkotika i ett annat. Insatserna var avgränsade till dessa lokaliteter. Närmast angränsande område utgjorde uppfångningsområde 1 och det i anslutning till detta uppfångningsområde 2. Där pågick polisaktiviteterna som förut. Genom systematisk social observation studerades situationerna för båda problem i dessa tre slags områden före, under och efter insatsen. För droghandeln följdes också utvecklingen av ordningsstörningar. Intervjuer genomfördes även med prostituerade och personer engagerade i droghandeln.

Man fann omedelbara starka minskningar vid interventionen i problemområdena, men även vissa nedgångar i uppfångningsområdena. Det gick inte att spåra några som helst rumsliga omfördelningseffekter. Utvecklingen av ordningsstörningarna var likartad med den avseende droghandel – även de minskade i problemområdet utan att omfördelningar uppstod. Detta kan betecknas som en fördelsspridning. Kontroller mot den generella brottstrenden genomfördes även, men påverkade inte resultatet.

Författarna nämner ett antal möjliga förklaringar till resultaten. Nedgångarna i uppfångningsområdena kan bero på att det var samma personer från problemområdena som varit aktiva där och som av olika skäl upphörde med

sina aktiviteter. Det blev kanske för ansträngande, vissa blev inkapaciterade som resultat av polisinsatsen eller de slutade av andra orsaker. Det kan även ha skett en metodomfördelning på så sätt att aktiviteterna genomfördes mer dolt. Långning kan t.ex. ske inomhus. Det kan också vara så att en rumslig omfördelning skett till mer avlägsna platser. Men en sådan omfördelning kräver ansträngning och innebär osäkerheter. Även kunderna påverkas i sådana situationer. Vid dold försäljning kan de inte lika lätt få kontakt med dem som säljer den eftertraktade varan. Samma förhållande gäller om aktiviteterna förläggs mer avlägset.

En viktig faktor som påverkar sannolikheten för omfördelningar är möjlighetsstrukturen – hur möjligheterna till brott gestaltar sig och hur dessa möjligheter är fördelade. Utbudet på lämpliga platser att förlägga narkotikahandel till är t.ex. inte obegränsat (se Rengart m.fl., 2005). De bör ha vissa egenskaper för att vara lämpliga (se Felson (2006) för begreppet ”best place”). Om – givet olika omständigheter; exempelvis intensiteten i polisens övervakning – den mest optimala platsen (best place) förnekas kommer, som vi tidigare påpekat, nästa plats inte ha samma för verksamheten goda egenskaper. Följden blir en minskad funktionalitet.

Det finns således ett antal olika faktorer som påverkar om omfördelningseffekter uppstår. Eck (1993) pekar på brottslingarnas *motivation* som en faktor. Ju starkare, desto större sannolikhet för omfördelning. En annan viktig faktor är *förtrolighet*, dvs. hur likartad en alternativ metod är den blockerade eller hur väl brottslingarna känner till alternativa områden och de möjligheter som de bjuder på. Med sjunkande förtrolighet följer minskande sannolikhet för omfördelningar. Eftersom brottslingar inte är en homogen grupp kommer anpassningarna till nya förhållanden att skilja sig. Vissa kan komma att upphöra medan andra på olika sätt försöker anpassa sig.

Sammanfattningsvis kan sägas att ”standardkriminologin” med sitt antagande om konstans i brottsbenägenhet och därmed uppkommande omfördelningseffekter vid situationella åtgärder, är till föga hjälp för att förstå omfördelningsproblemets komplexitet. I den kontextuella kriminologin och ”crime science” har däremot det *sammanhang* som brott och ordningsstörningar utspelas i, en viktig och ofta avgörande roll (Madensen & Eck, 2010; Clarke, 2004; Clarke & Eck, 2005). Det är från dem kunskaper kan hämtas för att förstå och analysera omfördelningseffekter.

ARBETSMETODER GENTEMOT NARKOTIKA

I detta avsnitt beskriver vi en rad olika arbetsmetoder som polisen använder i sitt arbete mot narkotikan – från metoder som inriktar sig mot att angripa försäljningsnätverk till sådana som är fokuserade på missbrukare och på att initiera vård. I huvudsak är det de lokala polismyndigheternas arbetsmetoder som presenteras. Behov av förändring berörs i begränsad omfattning. Det finns emellertid några undantag. Förändringsbehov av nuvarande lagstiftning påpekas i något enstaka fall i samband med beskrivningarna av vissa arbetsmetoder. I viss mån diskuteras även andra grundläggande faktorer som bedöms vara viktiga för polisens arbete mot narkotikabrott.

Urval av arbetsmetoder

Principen för urvalet av arbetsmetoderna har varit i vilken grad de bedöms ha förutsättningar att kunna tillämpas i ett flertal polismyndigheter. Det finns således ytterligare arbetsmetoder inom narkotikabrottsområdet som inte presenteras i denna rapport. Dessutom har det tillkommit arbetsmetoder under senare tid, bl.a. för att angripa den organiserade brottsligheten, som inte tas upp.

Kategoriseringen av metoderna begränsar sig till drygt 30 fall som blev föremål för platsbesök och studium⁷. Att göra utvärderingar av respektive arbetsmetod har inte varit möjligt. Snarare visar rapporten ett behov av att det genomförs utvärderingar och uppföljningar av olika arbetsmetoder som används av polisen.

Data

Data har i huvudsak samlats in genom intervjuer, mestadels med poliser. Sammanlagt har drygt 150 poliser intervjuats samt 30 personer utanför polisväsendet. Information har även inhämtats genom deltagande observation, sammanlagt drygt 1 000 timmar. Även tidigare inhämtad data har kommit till bruk (Holgersson, 2000; 2001; 2005; 2007; 2008). Arbetsmetoderna som redovisas i rapporten behöver inte avse pågående verksamhetsformer, utan kan gälla tidigare förhållanden. Dessutom kan situationen ha förändrats sedan intervju- och observationstillfället.

I samband med datainsamlingen upplystes poliserna om att orterna inte skulle anges. Det bedömdes vara ett sätt att minimera risken för att de poliser som var ansvariga för en arbetsmetod skulle lockas att beskriva den väl positivt. Givetvis

⁷ Platsbesök och övrig datainsamling i detta avsnitt har genomförts av Stefan Holgersson.

finns ändå en risk att de positiva effekterna av arbetsmetoderna överdrivs.

Innehållet bygger till stor del på intervjuerna med polispersonal som arbetar med narkotikafrågor. Tillförlitligheten i denna information har, där möjligheter funnits, kontrollerats genom triangulering (se Patton, 1990). Förutom deltagande observation och intervjuer med personer utanför polisorganisationen gjordes också intervjuer med poliser som inte direkt berördes av de metoder som studerades. Data inhämtades även från olika IT-system och rapporter.

Intervjuerna

Intervjuerna med poliser har varit semistrukturerade och har skett i form av enskilda intervjuer eller som gruppintervjuer. Samtliga intervjupersoner har fått läsa de sammanställda texterna för att ge möjlighet till kommentarer. Utdrag ur sammanställningarna har sedan använts för de metoder där de varit relevanta.

Intervju med narkotikaleverantörer eller missbrukare på ort där arbetsmetoder studerats har rekryterats som ett s.k. möjlighetsurval (convenience sample). Det innebär att intervjuerna skett med personer som funnits tillhands och varit villiga att bli intervjuade. I de flesta fall är det poliser som möjliggjort att det gått att få kontakt med dessa intervjupersoner. Ett urval av detta slag är naturligtvis inte representativt. Icke desto mindre kan intervjuerna ge inblickar i olika världar.

Intervjuerna med de externa personerna skedde via telefon. Vid intervjutillfället förklarades syftet med intervjun samt givetvis att den skulle redovisas i anonym form. Informanterna upplystes om att det rörde sig om en intervju för ett forskningsprojekt. Även denna grupp har beretts möjlighet att ta del av de renskrivna intervjuerna. För att minska risken för förvrängningar återges huvuddelen av dessa i fullständig form.

Deltagande observation

Deltagande observation vid arbete specifikt riktad mot narkotikabrottslighet har ägt rum motsvarande drygt en månads arbetstid. Det har då inte varit fråga om omfattande narkotikaärenden. Spaningsinsatser har varit begränsade till någon enstaka dag. Förutom riktad deltagande observation har även deltagande observation skett inom ramen för ingripandeverksamheten i samtliga län.

Det rör sig här om ett ”inifrånperspektiv” som präglas av att datainsamling, analys och beskrivning genomförts av en person som till sin profession är polis.

Polisiära arbetsmetoder

Nedan presenterar vi ett antal exempel på polisiära arbetsmetoder i arbetet mot narkotika. De har delats in i sex huvudkategorier. Under studien visade det sig att benämningen på de olika arbetsmetoderna har varierat. Vi har valt att använda oss av följande terminologi:

- Dokumentationsorienterad metodik
- Ingripandeorienterad metodik

- Utredningsorienterad metodik
- Hembesök
- Aktiv kommunikation på internet
- Samverkan

Metoderna redovisas inledningsvis översiktligt i nedanstående tablå.

Metod	Karaktärisering
Dokumentationsorienterad metodik	Telefonavlyssning och spaning har en central roll i denna metod. Arbetet kan bedrivas i en eller flera månader. Grundfilosofin är att bygga upp ett ärende genom en kartläggning. Ofta påbörjas ett ärende genom att polis har en föredragning för en åklagare för att möjliggöra avlyssning. När de misstänkta grips är stora delar av förundersökningen färdig. Utredningen som den dokumentationsorienterade metoden ger upphov till är en kvalitativ produkt, där polisen vanligen tydligt kan redovisa hur narkotika har distribuerats i ett nätverk.
Ingripandeorienterad metodik	Bygger på att polisen tar snabbaste möjliga väg till skäligen misstanke. Om det inte finns skäligen misstanke mot någon person när arbetet påbörjas skall poliserna så fort som möjligt agera så att en skäligen misstanke kan uppnås i syfte att göra det möjligt att gå vidare med tvångsmedel t.ex. i form av husrannsakan.
Utredningsorienterad metodik	Bygger på att poliser genom utredning arbetar fram information som kan ligga till grund för lagföring eller vård. Arbetsmetoden ingår som en viktig del både i de dokumentationsorienterade och ingripandeorienterade metoderna. Det förekommer också att utredningsarbetet utförs separat och inte direkt är kopplat till en insats. Utredningsarbetet kan bedrivas i olika riktningar – för att lagföra personer högre upp i försäljningskedjan eller/och för att lagföra eller initiera vård av personer i konsumtionslinjen. Utredningarna kan också omfatta andra typer av brott än narkotikabrott.
Hembesök	Innebär att polispersonal besöker hemadresser utan att det finns tvångsåtgärder i form av beslut om husrannsakan. Syftet kan vara att ta kontakt med misstänkta narkotikaförsäljare eller att prata med föräldrar vars barn misstänks bruka narkotika. Sådana besök kan leda till tvångsåtgärder i form av beslag och kroppsbesiktningar. De kan även leda till att personer självmant förstör narkotika för att slippa bli brottsmisstänkta.
Aktiv kommunikation på internet	Innebär att poliser kommunicerar på internet på ett sådant sätt att de erhåller information som kan ligga till grund för andra åtgärder.
Samverkan	Samverkan med olika myndigheter och andra organisationer. Denna samverkan kan ha olika syfte - från att misstänkta narkotikadistributörer skall få det svårare att agera till att missbrukare får vård.

Dokumentationsorienterad metodik

Den dokumentationsorienterade metoden syftar till att lagföra personer för grova narkotikabrott. Vanligen påbörjas ärendet genom att polis har en föredragning för en åklagare för att möjliggöra avlyssning. Det finns en strävan att försöka lagföra ett så stort antal personer som möjligt på de högre nivåerna i ett försäljningsnätverk. På större enheter har polispersonalen speciella funktioner, t.ex. att ägna sig åt telefonavlyssning, spaning, hantera teknik eller utredningsarbete. Med en sådan uppdelning finns goda möjligheter att utveckla en specialistkompetens inom respektive arbetsfält. I många län har de enheter som ägnar sig åt den dokumentationsorienterade metodiken inte en sådan numerär att en uppdelning är möjlig. Personal utför därför olika typer av arbetsuppgifter. Att ha god inblick i olika arbetsuppgifter kan ge positiva effekter när polispersonalen arbetar med ett ärende, t.ex. att ha kunskaper om vilka uppgifter som kan vara viktiga att få med inför det framtida utredningsarbetet.

Tabell 7. Karakterisering av den dokumentationsorienterade metodiken.

Inriktning	<i>Mot försäljning</i> Uteslutande	<i>Mot bruk/innehav</i> -	<i>Initiera vård</i> -
Narkotikabrottens grad	<i>Grovt</i> Huvudinriktning	<i>Normalgraden</i> Kan förekomma	<i>Ringa</i> -
Personallåtgång	Omkring tio eller fler poliser		
Normal tidsåtgång	Månader		

Intervjuer är genomförda med personal på tre narkotikaenheter (tre län) med en storlek på omkring tio poliser vardera. Dessutom har enstaka poliser på rikskriminalpolisen intervjuats. Nedan presenteras informationer om vad som framkom vid intervjuer i ett av länen.

Exempel på hur dokumentationsinriktad metodik tillämpas i ett län

I de stora ärenden som enheten driver är all personal med från början till slut. Det finns en chef (bitr. chef för enheten) som leder det operativa arbetet. Att vara tio poliser som arbetar ute på fältet upplevs som mycket positivt. De som intervjuats menar att det är tillräckligt många för att klara ett ärende och lagom många för att alla skall kunna bli delaktiga i utredningsprocessen.

Enheten sköter själva kriminalunderrättelsetjänsten med tillhörande analys och enheten kommer själva fram till vilket ärende som är det mest prioriterade. Detta val skall dras i den operativa ledningsgruppen, men besluten överrensstämmer i regel med det förslag som enheten lägger fram. Enheten upplever att de har goda kontakter med de olika myndigheter som det finns anledning att ha kontakt med i narkotikabrottsärenden.

Avlyssning, kameraövervakning och spaning sköts av personalen på enheten. Det gör att det blir korta beslutsvägar, bl.a. går det väldigt snabbt att koppla in avlyssning. Ett exempel på detta är att enheten vid ett tillfälle hade möte med åklagare klockan 13.30. Redan klockan 14.30 samma dag var avlyssningen inkopplad. Enheten har ett antal öronmärkta åklagare som man samarbetar med.

Enheten är så pass liten att om det framkommer något intressant under avlyssningen kan de som själva sitter och lyssnar behöva: *"kasta ifrån sig lurarna, ta en bil i garaget och spana på det som skall hända enligt telefonsamtalet."* När de sedan kommer tillbaka efter spaningsuppdraget får de kontrollera om det skett något samtal medan de varit borta.

Eftersom orten är relativt liten är det lätt för poliserna att bli igenkända, men det löses genom att poliserna har distans till de objekt som är föremål för spaning. För att kunna spana på distans krävs särskild utrustning, t.ex. att fordon behöver bytas för att bilarna inte skall bli igenkända. Om möjligt försöker enheten utföra spaning från lägenheter. Att sitta i en bil och spana uppfattas inte vara ett hållbart alternativ i längden.

Enhetschefen framhåller att nu för tiden har personer i normalfallet inte mer än ett hekto narkotika hemma, eftersom de inte vill åka fast för grovt narkotikabrott. Narkotikabrottslingarna gömmer heller vanligtvis inte narkotika i källarförråd eller motsvarande, utan på platser som inte kan kopplas till en viss person. Det är svårt att hitta gömmorna. Enhetens inriktning är därför att försöka fastställa när narkotikan början ta slut och när de misstänkta är på väg att införskaffa mer narkotika. Grundidén är att göra tillslag när leverans sker till orten. På detta sätt finns det möjlighet att koppla gärningsmannen till ett stort parti narkotika. Att ägna kraft åt att styrka försäljning blir därför inte så viktigt. Har exempelvis enheten filmat tio individer som haft kontakt med en viss person och om dessa står med på en skuldlista är indicierna tydliga. Det räcker sedan att finna en stor mängd narkotika för att få huvudmannen fälld för grovt narkotikabrott.

Vid ett lyckat tillslag blir det aktuellt att gå från en spaningsfas till en utredningsfas. När det är dags för tillslag utses en eller två poliser att vara ärendehandläggare. Resten av personalen blir tilldelade en eller flera misstänkta. Personalen ändrar i detta läge arbetstiderna. Från att ha gått på skiftlista arbetar personalen dagtid tills utredningen är klar.

Enheten omprövar fortlöpande de ärenden som den är engagerade i. Har personalen varit upptagna med ett ärende utan framsteg kan ärendet avslutas för att eventuellt tas upp lite senare. Det kan exempelvis ha varit svårt att göra rätt bedömning när ett större parti är på gång för att levereras. Av den anledningen finns det ett ärende som är det mest prioriterade och som personalen jobbar med. Därutöver finns ärenden som är under bevakning.

Enheten brukar hinna med minst två större ärenden per år. Enhetschefen uppskattade att det blev träff i åttiofem till nittio procent av de ärenden enheten engagerar sig i. Målsättningen är att kunna driva ärenden så att tio till tolv per-

soner lagförs för grova narkotikabrott per år. Genom att studera enhetens interna statistik framgår att denna målsättning i huvudsak har uppnåtts. Se tabell 8.

Tabell 8. För grovt narkotikabrott dömda personer och deras fängelsestraff som resultat av enhetens arbete⁸.

År	Antal personer dömda för grovt narkotikabrott	Antal utdömda år för grovt narkotikabrott
2000	13	66
2001	10	39
2002	6	25
2003	13	42
2004	13	41
2005	7	36
2006	19	77

Vid intervjuer har det framförts att det är mycket värdefullt att personalen kan följa hela processen, dvs. förberedelsefasen, spaningsfasen och utredningsfasen, istället för att processen skulle vara uppdelad i olika ansvarsområden. Personalen är därmed med från att första tipset skrivs till en eventuell hovrättsdom. Det är tillfredställande för personalen och utvecklar dessutom deras kunskap. Enhetschefen framhåller att detta arbetssättet ger möjlighet till att kvaliteten på utredningar blir god. Den som utsetts som ärendehandläggare sitter dessutom med som åklagarbiträde under tingsrätts- och en eventuell hovrättsförhandling. En åklagare i den aktuella orten som intervjuades framförde följande synpunkt:

I ett mål är det väldigt mycket detaljer. Även om man som åklagare är insatt är det svårt att ha koll på alla detaljer hela tiden. Polismännen som varit med i ett ärende från det inledande spaningsarbetet till utredningsarbetet har givetvis en djup kunskap om ett visst ärende. De kan därför snabbt under pågående förhandling leta fram en uppgift i ett förundersökningsprotokoll som t.ex. talar emot det den tilltalade just sagt. Det förekommer också att de under en förhandling räcker

⁸ Uppgifterna utgår från enhetens interna sammanställning. Varje post har studerats i denna sammanställning. De grova narkotikabrotten har särskiljts från övriga narkotikabrott. Det är sällsynt att personal från andra enheter har uppdragat grova narkotikabrott, även om det skett vid minst ett tillfälle i samband med en trafikkontroll. Resultatet på länsnivå kan därför spegla enhetens resultat. Enheten har utöver grova narkotikabrott lyckats lagföra personer för normalgraden av narkotikabrott, men eftersom statistiken på länsnivå i högre grad riskerar att innehålla andra enheters resultat vad gäller narkotikabrott av normalgraden har dessa brott exkluderats. Om det både funnits en hovrättsdom och en tingsrättsdom är det hovrättsdomens utfall som redovisas. Det gör att tabellen skiljer sig från den interna sammanställningen.

över en handskriven lapp om de upplever att det är någon detalj som man borde lyfta fram, men som kanske förbisetts. Jag upplever dessutom att polismännen på narkotikaenheten håller bra förhör. Det märks att de har lagt ner tid på att förbereda förhören.

Enhetschefen understryker att det är viktigt att reflektera kring hur poliserna kan bli bättre hela tiden, exempelvis vad gäller vilken ny utrustning som kan tänkas behövas.

Ingripandeorienterad metod

Grundfilosofin innebär att polisen inriktar sig på att snabbt kunna bygga upp en skäligen misstanke mot en person i syfte att göra det möjligt att kunna gå vidare med tvångsmedel i form av exempelvis en husrannsakan.

Tabell 9. Karakterisering av den ingripandeorienterade metoden.

Inriktning	<i>Mot försäljning</i> Ja	<i>Mot bruk/innehav</i> Ja	<i>Initiera vård</i> Förekommer
Narkotikabrottens grad	<i>Grovt</i> Kan förekomma	<i>Normalgraden</i> Vanligt	<i>Ringa</i> Mycket vanligt
Personalåtgång	Från enstaka polis till stora insatser		
Normal tidsåtgång	Timmar		

Själva grundidén i denna metod är att när så är möjligt använda tvångsmedel mot någon som är skäligen misstänkt för narkotikabrott. En sådan misstanke kan uppstå genom tips, i samband med att en bil stoppas, vid ett besök på en krog/pub där det finns misstanke om narkotikahantering eller vid en kontroll av ett tillhåll. Blir misstanken underbyggd kan det finnas anledning att göra en husrannsakan som kan resultera i beslag eller att ytterligare personer blir misstänkta.

En polis menar att det går att dra en parallell med fiske för att beskriva filosofin i detta arbetssätt. Medan den dokumentationsorienterade metoden kan ses som att man använder ett bra spö, drag och ekolod för att fånga den stora fisken så kan den ingripandeorienterade metoden liknas vid att man ägnar sig åt nätfiske och då får upp både små och stora fiskar.

Poliser uppfattar att den ingripandeorienterade metoden inte ger lika hög status som den dokumentationsorienterade. En av de intervjuade poliserna menar dock att genom att tillämpa en ingripandeorienterad metod behöver man inte välja mellan att jobba mot narkotikan enligt syndikatmodellen (angripa de nätverk som distribuerar narkotika) eller konsumtionsprincipen (genom att försöka påverka efterfrågan). Med utgångspunkt från den ingripandeorienterade metoden går det att arbeta mot alla nivåer. Vid den dokumentationsorienterade metoden är möjligheterna större att det i ett enskilt ärende går att lagföra fler personer i ett nätverk, jämfört med den ingripandeorienterade metoden. I värsta fall leder dock månader av spaning i den dokumentationsorienterade metoden

inte till något resultat. I den ingripandeorienterade metoden däremot får polisen många träffar.

Polispersonal som arbetar enligt den ingripandeorienterade metoden uppger att slumpen många gånger styr om ett ärende skall resultera i ett grovt brott eller ej. Ena dagen kan en person vara en stor distributör av narkotika genom att denne lyckats komma över ett stort parti. Nästa dag kan personen ha strulat bort större delen av partiet och tvingas själv att springa nere på gatunivå för att fixa narkotika till sitt eget bruk. Dessa poliser menar att en hög aktivitetsgrad mot olika brott och ordningsstörningar på gatunivå har stora möjligheter att ge framgång. Ett exempel från en intervju med en enhetschef:

En kille går bärsärkargång. Ordningsvakterna tänker gör ett ingripande, men tvekar. De vill ha dit polis. Tillsammans med ordningsvakter tar polis hand om killen. När man kollar killen står ögonen rakt ut på honom. Han slåss med polis och ordningsvakter. Han är stenad som ett hus (kraftigt påverkad). Han säger att han tagit ecstasy. I övrigt vägrar han att medverka. Åklagarna beslutar att polisen skall åka och hämta ID-handlingar hemma hos honom. En patrull från vår enhet hämtar ID-handlingar och hittar i samband med att man letar efter legitimation 3 000 ecstasytabletter i en väska. Grovt brott är 100 tabletter. Vi pratar tio års fängelse.

Polispersonal som förespråkar den ingripandeorienterade metoden menar att ju fler bilar som stoppas, ju mer aktiv polisen är, desto större blir chansen att även uppdaga grova narkotikabrott. Det bästa, menar de dock, är om polisen kan ledas in på rätt spår genom uppgiftslämnare. Tipsen kan handla om att en viss individ ”dealer” (säljer narkotika), eller att: ”just där och där finns det och det”. Denna typ av information kommer titt som tätt och det gäller att utnyttja sådana uppgifter maximalt, menar dessa poliser.

En variant av den ingripandeorienterade metoden innebär att poliserna redovisar ”säkra” ärenden för åklagare innan en insats är påbörjad. Åklagarens beslut ligger sedan till grund för arbetet. Att ett ärende räknas som säkert innebär att det finns detaljerad underrättelseinformation som stödjer tipsen eller att polisen varit i en lägenhet vid tidigare tillfällen och då hittat efterlysta etc. Det kan t.ex. vara så att det inkommer ett tips om att en individ hanterar narkotika. Vid inre spaning visar det sig att personen förekommer i en stor mängd notiser om narkotikabrott och att denne även är dömd för olika former av narkotikabrott. Han kanske precis har avtjänat ett fängelsestraff och bor i en lägenhet där hans namn inte står på dörren, men där en källa i detalj kan beskriva var en väska med narkotika förvaras och hur den ser ut. Dessa uppgifter kan räcka för att få ett beslut om en husrannsakan. Sedan finns det tips som inte direkt kan rendera i ett beslut

om en tvångsåtgärd. Det krävs något mer. Det kan räcka med att polispersonal hör att personer i en lägenhet pratar om narkotika, eller att en person kommer från en viss lägenhet och att han har narkotika på sig. I de senare fallen är det således vissa komponenter som saknas för att det direkt utifrån ett tips skall finnas förutsättningar att fatta ett beslut om en husrannsakan.

Det finns två huvudsakliga tillvägagångssätt för att få tillräckliga indicier för ett beslut om en husrannsakan på en adress. Den första går ut på att polispersonal ställer sig och iakttar en adress där det misstänkts att en person säljer narkotika. Polispersonal pratar sedan med personer som haft kontakt med den misstänkte. En sådan kontroll kan leda till att misstankegraden blir tillräckligt hög för att initiera en tvångsåtgärd, t.ex. en husrannsakan.

Ett arbetssätt som också tillämpas är att en uniformerad patrull stoppar en person som varit på en adress en bit därifrån, så att de som spanar inte röjer sig. Om polispersonal får tag i en köpare i kombination med annan dokumentation t.ex. tips från grannar om att det är ”spring” på en adress räcker detta vanligtvis för att få ett beslut om en husrannsakan. Köpare brukar ofta ha för lite narkotika på sig för att bli föremål för ett gripande. Det är dock viktigt att misstänkta köpare inte kan skvallra om ett förestående ingripande mot en viss adress. Av den anledningen brukar misstänkta köpare tas till polisstation för en kroppsbesiktning. Om köpare inte uppvisar tydliga tecken på eget bruk av narkotika kan det istället bli fråga om att ta med personen för förhör på polisstationen. Spaningen vid den ingripandeorienterade metoden handlar i normalfallet om timmar. Ibland kan dock spaningen bli längre. Detta kan hända om man t.ex. fått tips om en större leverans av narkotika. Det kan då finnas skäl att vänta på rätt tillfälle för att göra ett ingripande. Spaningsinsatsen kan då sträcka sig över flera dagar.

Ett annat alternativ för att kunna göra husrannsakan på en viss adress är att den person som man vill göra husrannsakan hos misstänks för drograttfylleri eller ringa narkotikabrott. Både vid misstanke om ringa narkotikabrott och drograttfylleri görs en kroppsbesiktning inklusive en kroppsvisitation. Vid drograttfylleri finns i normalfallet även möjlighet att göra en husrannsakan i fordonet. Det är inte ovanligt att poliser vid dessa kontroller hittar narkotika eller stöldgods. Detta kan leda till ytterligare husrannsakingar, vanligen i den misstänktes bostad och i andra utrymmen som denne förfogar över.

En enhetschef uppger att kommer tipset från en anonym källa får poliserna inte ett beslut om husrannsakan av en åklagare. Är källan känd men fordrar anonymitet är det femtio procent chans att åklagare beslutar om en husrannsakan. Enhetschefens erfarenheter är att det i dessa fall går att få beslut om husrannsakan om polisen har kontakt med en åklagare som är specialiserad på narkotikabrott. I annat fall går det inte.

För att komma in i bostäder vid husrannsakingar används ofta huvudnyckel. När inte det går försöker polispersonal komma in samband med en ”utgång”, dvs. när någon går ut från en bostad. Vid en husrannsakan letar polisen (förutom efter narkotika) efter saker som kan styrka narkotikaförsäljning, t.ex. olika for-

mer av försäljningsanteckningar. Polispersonalen försöker också ta andra saker i beslag som misstänks härröra från olika typer av brott. Den ingripandeorienterade metoden skiljer sig från den dokumentationsorienterade metoden genom att avståndet till de misstänka blir mycket kortare. En nära kontakt, menar flera poliser som intervjuats, ökar möjligheterna att det uppstår en fruktsam dialog mellan poliser och misstänkta – en dialog som kan utmynna i värdefull information. Detta har också noterats vid deltagande observation.

Nackdelen med den ingripandeorienterade metoden är att det blir ett ”nåstick in i en tidslinje”. Polisen vet inte om det just skett en leverans av narkotika eller om det är dags för införskaffning av mer narkotika. Arbetsmetodiken är därför: *”lite av en chansboll eftersom man inte vet vart man kommer in i processen”*. Samtidigt möjliggör metoden mindre resursåtgång per ärende jämfört med den dokumentationsorienterade metoden och att det går att göra många tillslag i olika ärenden. Hittar inte polisen narkotika i ett ärende finns möjlighet att få träff i ett annat. Om polispersonalen hittar mycket narkotika innebär den ingripandeorienterade metoden att det ställs stora krav på utredarna. Dessa måste utreda ett ärende framåt, dvs. vad som var avsikten med narkotikan, och bakåt, hur individen har fått tillgång till narkotikan.

Tillfälliga grupper mot narkotikabrott

Närpoliser eller ordningspoliser ingår i grupp som då verksamheten så medger inriktar arbetet mot narkotikabrott enligt en ingripandeorienterad metodik.

Tabell 10. Karakterisering av metoden med tillfälliga grupper.

Inriktning	Mot försäljning Förekommer	Mot bruk/innehav Huvudsakligen	Initiera vård Förekommer sällan
Narkotikabrottens grad	<i>Grovt</i> Undantagsfall	<i>Normalgraden</i> Förekommer regelbundet	<i>Ringa</i> Mycket vanligt
Personalåtgång	Två eller flera poliser		
Normal tidsåtgång	Timmar		

Poliser som kontinuerligt ingår i tillfälliga grupper som arbetar mot narkotikabrott har återfunnits både på landsbygd och i storstad. De tillåts arbeta med narkotikabrott när ingripandestyrelsen/närpolisen har en överkapacitet, det vill säga framförallt under vår och höst. Hur mycket tid respektive grupp har möjlighet att ägna sig åt riktad verksamheten varierar. I ett område med landsbygd och fyra mindre orter med omkring 10 000 invånare arbetade en grupp om fem poliser med riktad verksamhet knappt varannan vecka under höst och vår, medan en grupp bestående av fyra poliser i en storstad kunde ägna i stort sett varje arbetspass under vår, vinter och höst åt riktad verksamhet. I en något större grupp i samma storstad planerades riktade arbetspass kontinuerligt in i varje periodplanering. Dessa poliser hade under vissa veckor stora möjligheter att ägna sig åt

narkotikabrott, medan det inte förekom några riktade arbetspass under andra veckor.

Personal som ingår i grupper som när verksamheten så medger riktar in arbete mot narkotikabrott utvecklar kunskap om intressanta adresser och personer. De ger också intrycket av att ha en hög motivation att arbeta med denna uppgift. Det verkar ha en stor betydelse för möjligheten att kunna utnyttja de luckor som uppstår i ingripandeverksamheten samt påverkar viljan och förmågan att ta egna initiativ. När de åker med andra poliser som inte tillhör en riktad grupp uppstår ofta en kunskapsspridning av intressanta adresser och personer. Det förekommer att poliser som ingår i dessa grupper har fått utbildning i t.ex. tydliga tecken på narkotikapåverkan och i inre utlänningskontroll.

Vid intervjuer har det framgått att den totala produktionen kan bli högre om de som är intresserade av en verksamhet ges goda förutsättningar att arbeta med dessa uppgifter. Erfarenheter pekar på att detta kan leda till en högre total produktion jämfört med när samtliga poliser skall producera ett visst arbetsresultat inom alla verksamhetsfält. En närpolischef uppger att det tidigare var vanligt att personalen åkte runt och väntade på att bli tilldelade arbetsuppgifter. En kvinnlig narkotikamissbrukare i en liten ort hävdade i en intervju att en ökad aktivitetsgrad kan ha en inverkan på missbrukssituationen. Intervjupersonen bor i ett närpolisområde där det finns en grupp poliser som när verksamheten så medger planerar in och utför riktat arbete mot narkotikabrott.

Det är helt klart positivt med polisens insatser. Det kanske inte spelar någon större roll för de som är jättekriminella – de bryr sig inte på samma sätt som andra. För de som hållit på i 30-40 år kvittar det lite grand om de åker in. De har ju haft ett liv att de åkt ut och in på anstalter hela tiden och vant sig vid detta.

För många finns en rädsla att åka in. Man vill inte åka in, men vill samtidigt hålla på med narkotika. Drömmen för dem som håller på är att kunna hålla på utan konsekvenser. Men det går inte när polisen håller på som de gör.

Det är nog lite skillnad på hur killar och tjejer reagerar när de blir kontrollerade. Killarna blir förbannade att polisen är på dem, medan man som tjej nog tänker att man får ta det som det är. Det är ju olagligt att hålla på. Tjejerna har ofta lite mer ansvar än killarna, när det gäller att betala räkningar och ta hand om barn och sånt där och då blir det ännu viktigare att inte åka dit.

På grund av polisens insatser så blir det att man håller sig hemma mer istället. På ett sätt är det negativt eftersom missbruket blir mer dolt. Samtidigt gör det nog att man missbrukar lite mindre. Polisens aktivitet gör ju att det blir klart svårare att hämta narkotika och folk vill

ju inte åka med narkotika i bilen och lämna på samma sätt. Man får ju tag i narkotika på nåt vis till slut ändå, men det blir lite krångligare.

De som säljer funderar ett par gånger innan de tar hem ett större parti när polisen jobbar aktivt. När det finns en stor risk att åka dit så lägger dessa personer över partierna på andra som inte har pengar. När de lägger över partier på andra så tjänar de inte lika mycket pengar. De som säljer mycket blir fixerade vid pengar, så de säljer inte bara för att finansiera sitt eget missbruk. Man vill ju gärna ha pengar jämt. För att se fräsch ut och handla olika prylar. Att sälja narkotika ger mycket pengar.

När de inte tjänar lika mycket kan de inte ta in lika stora partier som de kunnat om de sålt iväg partierna själva. För varje mellanhand som kommer till så förlorar de pengar. Det gör ju att tillgången på narkotika blir lite lägre än den skulle vara annars.

Polisens insatser gör nog att man blir upptäckt tidigare. När jag började var jag 15 år, men jag var 18-19 år innan jag åkte fast första gången. Det var inte samma kontroll förut från polisens sida. Skolorna jobbar ju på ett annat sätt också nu än tidigare. De ser ju varningssignaler. Det skulle inte gå som jag gjorde att missbruka 3-4 år utan att bli upptäckt tror jag.

Hade inte polisen jagat som de gjorde vet jag faktiskt inte om jag hade slutat. Nu blev det så att jag fick göra ett val. Jag fick en månads fängelse, men fick fotboja istället. Hade jag åkte in hade jag förlorat min son. Så jag gjorde ett val och sen dess har jag inte använt narkotika.

Att man slutar har också göra med att man får dåligt samvete mot familjen. Det är ett helvete att ha en missbrukare i familjen. Men åker man aldrig fast blir det aldrig några konsekvenser. Då kan man hålla på. Så polisen insatser är viktiga för att motivera en att sluta.

Det som är lite synd är att det inte finns mer resurser. Vissa dagar är det ju inte några poliser i orten. Självklart kollar man om det står en bil på polisstationen. Man märker också om det är en raid. Då håller sig folk inne mer.

Jag måste säga att varken "soc" eller kriminalvård fungerar som de borde göra. Måste kännas lite meningslöst för poliserna och jaga när det inte händer så mycket. Jag beundrar att poliserna orkar hålla på som de gör.

När det gäller kriminalvård så sker det ingen efterkontroll när man

kommit ut. Fängelse är ingen vård. De sitter bara av sin tid och sedan kan de köra igång på samma sätt igen. Socialens insatser är kanske inte heller de bästa. Folk får inte den hjälp de behöver. Vissa ger man 10-15 chanser, vissa får inga chanser.

Narkar man skall man inte ha barn. En del får tillbaka barn väldigt lätt, utan att visa upp att de är drogfria. Man kan lämna falska prover. Det är lätt att lämna falska prover. Man har t.ex. en platsblåsa med annans urin vid armen och tejpar en slang och det kommer precis som om man kissar. Man är väldigt slarviga på "soc" att kolla detta. Man har heller inte riktigt rätt stöd för ungdomar.

Intervju med ansvarig för individ och familjeomsorgen på socialtjänsten i ort i samma närpolisområde:

Polisens insatser upplever jag har haft en väldig effekt. Det har skapat ett tryck på missbrukarna, vilket i sin tur leder till att en del blir mer intresserade av vård och vissa lugnar ner sig självmant. En person uttalade sig exempelvis att han börjat ett lugnare liv på grund av att fokuseringen från polisen blev jobbig. Dessutom hamnar en del individer i fängelse och någon vet jag har flyttat härifrån.

Det har tidigare varit en inflyttning av narkomaner till orten. Det beror nog på att de kunnat vara ifred här. De har kunnat verka här relativt ostört. Det är mycket skogar och ganska långa avstånd. Polisens insatser har gjort att missbrukarna blir påpassade hela tiden. Det får inte längre vara ifred.

En annan effekt av polisens insatser är att när en person just kommit ut från fängelse och ställer till med mycket problem, t.ex. drar till sig många missbrukare och ägnar sig åt kriminalitet – som inbrott, så har denne bara varit ute nån vecka innan det varit dags att bli inlåsta igen. Förut tog det längre tid, nu är polisen på direkt.

När det gäller narkotikatillgången. Hur lätt det är för ungdomar att få tag i narkotika och om polisens insatser verkar ha haft någon påverkan på detta är mycket svårt att säga. Ungdomar har så många möjligheter att få tag i olika preparat och de behöver inte bara gå genom de narkomaner som finns på orten. Vi har faktiskt inte riktigt full inblick i tillgången på narkotika bland ungdomar. Min upplevelse är att tillgången på narkotika bland ungdomar har minskat här i orten. Men det är mycket svårt att säga om det beror på polisens insatser. Det

kan också vara en naturlig våg. Under vissa perioder kan ett sådant problem bli lite större på en ort, ibland minskar det, ibland ökar det. Men det är ju klart att eftersom polisen är så synliga och aktiva så blir det inte lika tilltalande att hålla på med narkotika för ungdomar.

Polisens insatser verkar samordnas på ett bra sätt, det är trafikkontroller i början av kvällen och andra insatser lite senare. Missbrukarna får helt enkelt inte vara ifred, vilket skapar en högre motivation hos missbrukare att ta kontakt med oss. Så polisens insatser är väldigt viktiga för missbruksvården. Samarbetet med polisen fungerar bra.

En viktig sak är att vi från socialen kan möta upp med vård etc. Polisens insatser ökar kravet på oss att finna olika vårdformer som blir bra. För oss är det viktigt att missbrukarna är motiverade och vi får lägga ner mycket energi på detta. Ibland kanske det händer att polisen tycker att det finns en tröghet.

Till viss del så leder också polisens insatser till mindre arbetsbelastning för oss. Fängelsestraff gör att missbrukare väljer kontraktsvård. Totalt sett har dock kraven på oss ökat, men vi upplever inte detta som något problem, utan det känns mer meningsfullt att arbeta jämfört med tidigare. Nu känns det som man ingår i en kedja för att komma tillrätta med problem, till skillnad mot förut då det kändes mer som lösryckta punktinsatser.

Polispersonal som arbetar i mindre orter har ibland uppgivit att deras känsla är att de som håller på med narkotika märkt av om polisen fått en ökad aktivitetsgrad mot narkotikabrott. Kriminella har iakttagits när de "gått ett varv runt kvarteret" innan de åker iväg med bil, som det verkar, för att kolla att polisen inte är i närheten. Det kan peka på att en ökad upplevd upptäcktsrisk har påverkat deras beteende. Polisens arbete ger intrycket av att ha försvårat narkotikahandlingen på flera orter.

Samverkan mellan lokalt placerade narkotikapoliser och poliser i ingripande- verksamheten

Arbetsmetoden handlar om att lokalt placerade grupper som är inriktade att arbeta mot narkotikabrott enligt en ingripandeorienterad metodik, kontinuerligt arbetar nära personalen i ingripande verksamheten. Idén med en samverkan bottnar i ett antagande att det är viktigt att engagera personal i ingripande verksamheten i arbetet mot narkotikabrott.

Tabell 11. Karakterisering samverkan mellan lokalt placerade narkotikapoliser och poliser i ingripandeverksamheten.

Inriktning	<i>Mot försäljning</i> Undantagsfall	<i>Mot bruk/innehav</i> Huvudsakligen	<i>Initiera vård</i> Förekommer sällan
Narkotikabrottens grad	<i>Grovt</i> -	<i>Normalgraden</i> Förekommer	<i>Ringa</i> Mycket vanligt
Personalåtgång	Två till sex poliser som är inriktade på att arbeta mot narkotikabrott och samtliga poliser i ingripandeverksamheten		
Normal tidsåtgång	Minuter		

Erfarenheter av detta arbetssätt pekar på att ju mer de lokala grupperna informerar personal i ingripandeverksamheten om olika personer, desto mer information kommer tillbaka till de lokala grupperna. Det kan handla om att en viss bil varit synlig på en plats eller att en person umgåtts med en annan person.

Ingripandepersonalen initierar också egna ingripanden utifrån, som det verkar, information som de erhållit av de lokala grupperna. Polispersonal i ingripandestyrelsen kan dessutom i vissa fall få utbildningsplats i narkotikagrupp. Det är vanligt att lokala grupper består av fast placerade poliser och tillfälligt inkommande poliser från ingripandestyrelsen. Längden på en inkommande är ofta sex månader, men kan på vissa ställen vara längre. Att personal i ingripandeverksamheten under perioder får utbildningsplatser har flera positiva effekter. Det utvecklar personalens kunskap, vilket också möjliggör en kunskapspridning när de återgår till ingripandeverksamheten. Inkommande kan dessutom öka motivationen hos personal att arbeta med narkotikabrott förutom att utgöra ett välbehövligt avbrott i den ordinarie verksamheten.

Personal inom kriminalunderrättelsetjänsten har också framfört att en nära samverkan med personal i ingripandeverksamheten kan få positiva effekter genom ett mer givande informationsutbyte. Det finns också exempel på att informationsutbytet och engagemanget hos personalen i ingripandeverksamheten har ökat genom tekniska lösningar i form av en elektronisk anslagstavla.

En viktig framgångsfaktor för att lyckas engagera ingripandepersonal i arbetet med narkotikabrott är att dessa får feedback på genomförda aktiviteter, t.ex. att respektive polis får information om utfallet av de provtagningar som denne haft en aktiv roll i. Liknande erfarenheter av betydelsen av feedback har gjorts inom andra verksamhetsfält, t.ex. när det gäller brottsplatsundersökningar. Ett annat förhållande som lyfts fram som viktigt är att personal i de lokala grupperna spontant hjälper ingripandeverksamheten i vissa fall. Det underlättar en samverkan. Det uppfattas vara angeläget att de lokala grupperna inte blir undergrupper som avskärmar sig från annan verksamhet. Denna slutsats styrks av iakttagelser avseende lokala grupper som arbetar inom andra verksamhetsfält, t.ex. trafik.

Vid intervjuer har det påpekats att lokala grupper i en nära samverkan med ingripandepersonal har fått antalet upptäckta narkotikabrott att gå upp kraftigt. Orsaken är kombinationen av att personal i lokala grupper och i ingripandestyrelsen

kan gör många ingripanden. I flera fall framförs att polisens höga aktivitetsnivå gjort att det blivit svårare att ta stora beslag jämfört med tidigare. De som säljer narkotika verkar ha blivit mer försiktiga och hanterar mindre mängder narkotika på en och samma gång. Detta framgår av en intervju med en missbrukare/försäljare av narkotika i en ort med drygt 20 000 invånare (kommunen har 40 000 invånare):

Jag kan bara yttra mig om de senaste sju åren. Och det är en djävulsk skillnad. Polisen jobbar på ett helt annat sätt nu. Jag då, har mest bara sålt narkotika för att finansiera mitt eget bruk och tidigare var det inte så krångligt som det är nu. Jag kunde åka runt med 30-40 gram amfetamin i bilen då. Nu går inte det när man blir kontrollerad på ett helt annat sätt. Alla märker av att det blivit svårare att hantera narkotika. Det händer att man blir kontrollerad 2-3 ggr/dygn om man rör sig på fel ställen.

Nu måste man vara mycket mer försiktig. Lyssna på polisradion, hålla reda på var patrullerna är och vad de gör och vara uppmärksam så att man inte har span efter sig. Annars torskar man. Det har gjorts att man drar sig för att åka in i stan. Skall man göra upp affärer får man göra det i skogen. Det är inte så mycket att säga om polisens sätt att jobba. Jag har inget otalt med dem. De gör bara sitt jobb och vi får anpassa oss efter det. Är man i den här branschen får man köpa läget. Men som det är nu har det blivit så jobbigt att jag mer eller mindre har lagt av. Det kostar för mycket. Både energi och pengar. De har bland annat tagit ett stort antal bilar från mig när jag kört bil utan körkort.

Intervju med en av de största narkotikaförsäljarna i samma ort:

Alla i stan känner till mig. Polisen är mycket ute efter mig. De tar mig ofta. Visst är det irriterande, men poliserna är humana. Polisen är mer aktiva nu jämfört med förut.

Polisens arbete påverkar inte min affärsverksamhet så mycket, men man får agera på ett annat sätt och vara mer försiktig. Man blir av med grejer då och då och får semester nån månad då och då (läs fängelse).

Polisen går på mig så fort de få syn på mig så man måste vara mer försiktig och man kan inte röra sig på samma sätt som förut. Det handlar nu om att man bl.a. måste vara beredd på att släppa eller kasta narkotika snabbt. Förut var man baranojig när man åkt och

handlat ett parti i Stockholm och skulle hem. Nu måste man vara mer försiktig hela tiden.

Det kan nog vara så att tillgången påverkas lite av polisens arbete, eftersom det är en del som inte törs gå och köpa hos de som är kända. Ungdomarna kan lätt bli tagna om de haft kontakt med någon känd person. Samtidigt går det att beställa narkotika på internet och det är mycket tabletter som ungdomarna använder.

Eftersom jag inte har något körkort så cyklar jag mestadels nu. Det gör ju att man inte rör sig lika mycket.

Intervju med en representant för FMN (föräldraföreningen mot narkotika) från samma ort som langaren ovan:

Situationen skulle vara fruktansvärt mycket värre om inte polisen fångade in ungdomar tidigt. Många av ungdomarna blir tagna tidigt här. Det är viktigt att ungdomarnas narkotikaanvändning upptäckts tidigt för chansen att påverka ungdomarna att sluta är störst då.

Min uppfattning är att det är mycket viktigt att ungdomarna upptäcks de första fem till sex rökstillfällena. De som tar kontakt med oss är ju de föräldrar vars ungdomar inte upptäckts i tid, utan som börjat med ett missbruk. Vi har en mycket god erfarenhet av polisens insatser över hela länet.

Intervju med en representant för FMN i en annan ort i samma län:

Vi har en bra erfarenhet av poliserna här. De är engagerade. Det är dock svårt att veta exakt vad de gör eftersom de håller på med mycket som vi av naturliga skäl inte får reda på. Ett exempel på polisens insatser var att det var ett starkt narkotikafäste i en mindre by. Polisens insatser ledde till att fästet blev sönderslaget. Narkotikaproblemet ledde också till tillskapandet av ett nätverk som träffas med jämna mellanrum, där både polisen, vi och socialtjänsten är med. Detta samarbete är mycket viktigt.

Tyvärr är eftervården miserabel. Man lägger ner stora resurser på bra vård, men när individerna sedan kommer tillbaka efter vården så är det svårt att få resurser till eftervård. När man kommer från en behandling måste man få hjälp. Det är inte bara jag som känner vanmakt för att det är som det är, utan det gör även tjänstemännen.

Problemet med narkotika är stort. Jag tror inte att problemet har

minskat, men det hade säkerligen varit mycket värre om inte polisen gjort insatser. I en större ort en bit härifrån finns det särskilda poliser som kan jobba med narkotikaärenden och bl.a. har möjlighet att besöka skolor. Det tycker jag är mycket viktigt.

Samverkan mellan centralt placerade narkotikapoliser och poliser i närpolisområden

Personal från en central placerad enhet som enbart arbetar med narkotikabrott tjänstgör under kortare tidsperioder tillsammans med närpoliser i närpolisområden.

Tabell 12. Karakterisering samverkan mellan lokalt placerade narkotikapoliser och poliser i närpolisområden

Inriktning	<i>Mot försäljning</i> Ja	<i>Mot bruk/innehav</i> Ja	<i>Initiera vård</i> Förekommer sällan
Narkotikabrottens grad	<i>Grovt</i> -	<i>Normalgraden</i> Vanligt	<i>Ringa</i> Mycket vanligt
Personalåtgång	Fem till sex poliser som arbetar på central narkotikaenhet samt närpoliser		
Normal tidsåtgång	Två veckor på varje närpolisområde (tolv veckor per år)		

En centralt placerad narkotikarotell avsätter resurser motsvarande en grupp (fem till sex poliser) under tolv veckor per år. En grupp tjänstgör två veckor i varje närpolisområde under vår och höst. De arbetar tillsammans med personal från närpolisen.

Syftet är att introducera närpolispersonal i att arbeta mot försäljning, innehav och bruk av narkotika. Arbetet utförs enligt den ingripandeorienterade metoden. Det finns två inriktningar, dels att arbeta med ärenden där det finns misstankar om att det säljs narkotika från en viss adress, dels att upptäcka individer som är påverkade av narkotika. De som misstänks vara påverkade tas in för kroppsbesiktning.

Intervjuer pekar på att metoden har lett till att närpolispersonalen fått en större kunskap och motivation att agera mot narkotikabrott. Detta framhålls i en intervju med en närpolischef:

Samverkan med narkotikarotellns personal är enbart positiv. Min personal har visserligen hög kompetens när det gäller narkotikarbetet, men i och med att det pumpas ut ny personal kontinuerligt så är samverkan med narkotikarotellns personal givande. Det gör att kunskap kan spridas. Det är mycket att tänka på.

Intervju med annan närpolischef:

Samarbetet med narkotikaroteln har flera positiva effekter. Dels upptäckts en mängd narkotikabrott som även verkar få effekter på annan brottslighet. Dels kan personalen på närpolisstationen få kompetens att utföra narkotikaarbete. Det omfattar både kunskap om preparat och administrativa rutiner i samband med ett narkotikabrott, men även olika arbetssätt för att upptäcka narkotikabrott. När det gäller just spaningsmetoder är det en vit fläck på kartan bland många närpoliser. Det har att göra med att många poliser är nya. Slutligen innebär samarbetet att det byggs upp kontakter med personal på narkotikaroteln och närpolispersonal. Dessa kontakter är mycket viktiga.

Vid intervjuer med personal på en central enhet har det framgått att kvaliteten på tips från närpolisområdena har ökat. En annan positiv sidoeffekt är de indikationer som erhålls på att vissa poliser är lämpliga att rekrytera till narkotikaenhet. Narkotikarotelns personal upplever det som mer intressant att ägna sig åt större ärenden enligt den dokumentationsorienterade metoden. Intervjuer pekar dock på att de positiva effekterna av en samverkan med närpolisen uppväger nackdelarna.

Specialiserade enheter

Specialiserade enheter innebär gatulangningsgrupper, narkotikaenheter eller kommissioner som i hög grad är inriktade på att arbeta med narkotikabrott.

Tabell 13. Karakterisering av särskilda enheter som i hög grad arbetar med narkotikabrott

Inriktning	Mot försäljning Ja	Mot bruk/innehav Ja	Initiera vård Förekommer sällan
Narkotikabrottens grad	Grovt -	Normalgraden Vanligt	Ringa Mycket vanligt
Personalåtgång	Normalt fyra till sex poliser i grupp (enhet)		
Normal tidsåtgång	Två veckor på varje närpolisområde (tolv veckor per år)		

I de flesta orter med denna organisationsform handlar det om gatulangningsgrupper. I storstäder kan det röra sig om narkotikaenheter eller särskilda kommissioner. Kommissionerna har i normalfallet inte en renodlad inriktning mot narkotikabrott, men denna brottslighet spelar vanligen en central roll i arbetet. Det förekommer att det finns utpekade utredare på vissa enheter. Genom sin erfarenhet kan de få en hög kompetens att utreda ärenden (se vidare avsnittet om utredningsorienterad metodik). Det finns också enheter där yttre personal har utredningstjänst enligt ett rullande schema eller där personal alltid ansvarar

för utredningarna i de ärenden som initierats. Kvaliteten på de rapporter som yttre personal lämnar ifrån sig har förutsättningar att bli hög när personalen har en god inblick i utredningsverksamheten. Motivationen att göra så mycket som möjligt vid ingripandetillfället blir större av vetskapen om att man själv får ansvara för utredningsarbetet i ärendet.

Tanken med gatulangningsgrupper är att de i huvudsak skall arbeta med narkotikabrott på gatunivån. Det är vanligt att dessa grupper framförallt är inriktade på narkotikamissbruk bland ungdomar och de mest högaktuella lokala distributörerna i ett område. Intervjuer pekar på att det är lätt hänt att dessa grupper börjar inrikta sig på distributörer högre upp i försäljningsledet i hopp om att få stora beslag. Det finns flera orsaker till detta. En orsak är att det i vissa kretsar bara är de större beslagen som räknas. En polis berättade att han och hans kollegor hade arbetat hårt mot en gruppering. De uppfattade att utfallet var lyckat, men fick ingen feedback alls. Sedan råkar de av en tillfällighet i ett annat sammanhang göra ett beslag av en större mängd narkotika. Då fick de beröm. Vid intervjuer har personal på gatulangningsgrupper betonat att de hela tiden måste reflektera över att rikta in arbetet mot rätt nivå och inte börja inrikta sig för högt upp i försäljningsleden. I de flesta fall ger gatulangningsgrupperna intrycket av att lyckas med denna strävan.

I intervjuer har det framkommit att polismän på en liten ort mer eller mindre är offentliga personer: *"När man är ledig och går på stan vet inte missbrukarna om man är ledig."* Det gör att trycket blir ännu större på missbrukarna, vilket kan väcka irritation. Vid intervjuer har det framförts att om det bara är en aktiv polis på en mindre ort finns en uppenbar risk att denne blir hotad (se även Holgersson, 2005 s. 91). Genom att det är flera poliser som är inriktade att arbeta mot narkotikabrott kan en individ som är sur på en viss polis prata med en annan polis. Tillskapandet av gatulangningsgrupper kan ur den aspekten vara en viktig faktor för att personalen på mindre orter skall kunna hålla en hög aktivitetsgrad.

Intervjuer genomfördes med personal på en enhet i en storstad som riktar in sitt arbete mot ungdomar. De berättade att de ofta besöker vissa parker där det alltid verkar sitta folk och röka cannabis. Likaså är knutpunkter för kollektivtrafiken platser som de yttre grupperna på enheten försöker besöka. Polispersonalen pratar med många ungdomar. Syftet är att leta efter tecken som kan göra att det finns anledning att ta någon lite åt sidan för att granska denna grundligare. Vid misstanke om innehav blir ungdomarna visiterade. Information i deras mobiltelefoner kan utgöra en viktig indikator på om de brukar narkotika. Det kan bli frågan om att genomföra husrannsakingar om det finns misstanke om att de förvarar narkotika hemma. Grupperna försöker driva de ärenden de engageras i så långt det är möjligt.

Det förekommer också att grupperna i yttre tjänst besöker olika former av fester. Om det är en Ravefest, vilket dock är en ganska liten del av vad polisenheten sysslar med, försöker personalen vara i utkanten av festen. De som är på en Ravefest dansar, men de måste också ha en plats där de kan sitta och ta det lugnt.

En sådan plats brukar kallas ”chillen”. Den finns i nära anslutning till en fest och det är där som det är störst chans att hitta någon som t.ex. röker cannabis. På ett dansgolv är det mycket svårarbetat. Det är svårt att se saker där och eftersom det är hög ljudvolym på musiken är det svårt att kommunicera både med kollegor och andra personer. Taktiken när det gäller fester är att smyga runt och titta på folk. En bra plats är utanför toaletterna, eftersom det är vanligt att festdeltagare går iväg till mer undanskymda platser om de skall hantera narkotika. Det är viktigt för poliserna att agera relativt omgående när de kommer till en fest. Det sprider sig ganska snabbt att polisen är på plats.

När det rör sig om ”skogsrave” är det många som kommer i bilar. En taktik är då att stå i anslutning till parkeringen när deltagarna anländer. De som har med sig narkotika har den då på sig. Polispersonalen pratar med dem som anländer. För somliga rör det sig bara om ett kort samtal. Andra kontakter kan leda till att det väcks en misstanke om narkotikabrott. I början av kvällen renderar ingripandena främst i beslag. I slutet av festen är det i huvudsak påverkade personer som upptäcks.

När polispersonalen anländer brukar det inte väcka så mycket uppseende. De är vanligen ett fåtal poliser och miljön är ofta mörk och stökig. Polispersonalen kan smälta in ganska bra. Stämningen på Ravefester brukar vara lugn. Förekommer det mycket sprit kan det dock vara stökigt. Men i huvudsak är det sällan ”stök”. Polispersonalen har som målsättning att uppträda på ett ”schysst” sätt för då bemöts de också ”schysst”. Polispersonalen nyttjar mobiltelefon för kommunikation mellan varandra. Det är vanligt att polispersonalen utser ett särskilt utrymme som ungdomar tas med till när de skall kontrolleras lite extra.

Intervjuer indikerar att informationsutbytet mellan enheter som arbetar med en dokumentationsorienterad metod och de som arbetar enligt en ingripandeorienterad metodik kan utvecklas. När centrala narkotikaenheter som tillämpar en dokumentationsorienterad metodik inte hinner ta sig an vissa ärenden förekommer det att de förmedlar information till enheter som arbetar enligt en ingripandeorienterad metodik. En sådan informationsförmedling är mycket uppskattad och är gynnsam för samarbetet och resultatet. Det har hänt att personal från gatulangningsgrupper i mindre orter har suttit med och tagit del av samtal i samband med telefonavlyssning. Det har upplevts som mycket givande. Personal pekar på att man då lär sig mer om sina kriminella, exempelvis deras öknamn. Sedan kan man nyttja överskottsinformation från avlyssning för att initiera egna ärenden.

En enhet i en storstad bestående av 18 poliser som var inriktade på att arbeta med ungdomar redovisade drygt tusen kroppsbesiktningar per år. Mellan 75 och 80 procent av kroppsbesiktningarna visade att ungdomarna nyttjat narkotiskt preparat. En annan enhet i en storstad bestående av tolv poliser arbetade med ett brett spektrum av olika narkotikabrott och upptäckte i genomsnitt 20 grova narkotikabrott per år. Poliserna blev också involverade i ett stort antal andra ärenden, från vapenbrott och stöldbrott till ringa narkotikabrott. De fick även tag i ett flertal efterlysta personer.

Planerade insatser mot narkotikabrott/brottsaktiva individer

De tidigare beskrivna metoderna har rört sig om olika organisationsformer för arbete mot narkotikabrott. Inom ramen för dessa organisationsformer ingår bl.a. att polispersonal engageras i olika former av riktade aktiviteter. I detta avsnitt kommer ett antal olika varianter på planerade insatser mot narkotikabrott/brottsaktiva individer att lyftas fram. Personal som deltar i aktiviteterna kan tillhöra olika typer av enheter. Vilket slag det rör sig om framgår av exemplen.

Tabell 14. Karakterisering av planerade insatser mot narkotikabrott/brottsaktiva individer

Inriktning	<i>Mot försäljning</i> Ja	<i>Mot bruk/innehav</i> Ja	<i>Initiera vård</i> Förekommer sällan
Narkotikabrottens grad	<i>Grovt</i> Undantagsfall	<i>Normalgraden</i> Vanligt	<i>Ringa</i> Vanligt
Personalåtgång	Från fem till omkring 60 poliser		
Normal tidsåtgång	Enstaka pass till insatser som pågår några månader		

Exempel 1 – riktad aktion mot brottsaktiva i närpolisområde

Det första exemplet är hämtat från ett område som till stor del består av åkerlandskap och mycket skog. Det finns några mindre orter i närpolisområdet med ungefär 10 000 invånare vardera. Under en vecka genomförde poliserna i detta närpolisområde en särskild insats. De fick hjälp av kriminalunderrättelsetjänsten för att kunna välja ut de sex individer som sannolikt var de mest brottsaktiva i området. Tolv poliser ägnade veckan åt att arbeta mot dessa sex utvalda individer. De poliser som ingick i insatsen tillhörde ingripandeverksamheten. Målet med insatsen var att försöka få de mest brottsaktiva individerna frihetsberövade. Arbetspassen under insatsen var 07.00-16.00, 15.00-24.00 och 23.00-07.00. Minst två poliser skulle vara i tjänst samtidigt. Innan aktionen fick poliserna en tre dagars spaningsutbildning omfattande två dagars teoretisk utbildning och en dag praktik. Eftersom närpolisområdets ordinarie fordon var kända lånades andra bilar in under insatsen. De kriminella var inte vana vid den här typen av aktion. Deras normala rutiner innebar att de bl.a. bar hem stöldgods efter inbrott. Det gjorde dem sårbara för denna slag av riktad insats. Aktionen ledde till fyra häktningsframställningar. Brotten som uppdagades var narkotikabrott, vapenbrott och stöldbrott.

Exempel 2 – upprepade aktioner mot brottsaktiva i närpolisområde

Även det andra exemplet utspelar sig i ett område med stora inslag av åkerlandskap och stora sammanhängande skogsområden. I detta närpolisområde ingår en ort med ungefär 20 000 invånare och en med 10 000 invånare. Normallängden på insatserna var fyra till sex veckor. Sex poliser från ingripandestyрkan avdelades för insatserna. Övrig personal från ingripandestyрkan hjälpte till i mån av tid under ordinarie arbetspass. De insatser som genomfördes mellan år 2002 och år

2005 framgår av nedanstående sammanställning.

- År 2002, 1 insats.
- År 2002, 2 insatser.
- År 2004, 1 normal lång insats samt 1 insats under en vecka.
- År 2005, 11 veckor under våren och 16 veckor under hösten arbetade tre poliser riktat mot narkotikabrott, förutom under helger och vid vissa tillfällen när det fanns andra behov. Den senare typen av insats kan sägas ha övergått i en organisationsform där vissa närpoliserna har möjlighet att när verksamheten så medgav planera in riktat arbete mot narkotikabrott (se avsnittet tillfälliga grupper mot narkotikabrott).

Vid en intervju med ordföranden i föräldraföreningen mot narkotika i aktuellt område framgår att hon uppfattade att polisens arbete under perioden har påverkat narkotikahandlingen. När hennes son nyttjade droger drygt fem år tidigare skedde handlingen mycket mer öppet jämfört med när intervjun genomfördes (år 2007):

Polisens insatser gör att det blivit obekvämt att distribuera och sälja narkotika. De som säljer känner att de inte är säkra och att de måste vara på sin vakt. Känslan är att det är svårare att få tag i narkotika nu jämfört med tidigare. Att det är svårare att få tag i narkotika kan också bero på att fler föräldrar är observanta på problemet.

Intervju med person som använt narkotika under perioden för polisens insatser:

Bland de kompisgäng som håller på med narkotika spelar polisens insatser inte så stor roll för man hjälper varandra att få tag i narkotika. Men för någon utan kontakter kan polisens insatser göra att det blir svårare att få tag i narkotika. Polisen stör, jagar och förföljer ju de som håller på. Det gör att man hellre sitter inne än att gå ut. Man vill ju vara ifred när man missbrukar. Man håller sig på sin kant. Det blir därför mindre öppen tillgång på narkotika. När jag började var det ganska lätt att få tag i narkotika här. Det var inte så mycket poliser som jobbade med det. Ju längre tiden gått ju svårare har det blivit att få tag i narkotika.

På en liten ort som denna vet ju ungdomarna vem som håller på med narkotika. Förut kunde man bara gå fram till någon sådan person på stan för att fixa det. Nu är det inte så - för dessa säger att man inte längre håller på eller har lagt av. Man är noggig att den som tar kontakt med en skall berätta det för polisen.

Intervju med person som använt narkotika innan polisens insats:

De som blir av med narkotika blir upprörda. Det blir ett slags hat mot polisen. Man blir förbannad eftersom man inte vill bli avslöjad. Det är jobbigt att bli kollad, men det påverkar inte ens missbruk. Om man kommit långt in i missbruket är det inget som kan stoppa en. Men jag vet folk som bara testat en gång, men blivit påkomna och då slutat.

Även om polisen får tag i narkotika går det alltid att få tag i nytt. För tillfället kan det bli lite svårare att få tag i narkotika. Man får då åka en bit. Åka lite längre bort. Att det blir lite krångligt hindrar inte en att få tag i narkotika.

De som slutar med narkotika gör det för att de börjar inse vad de håller på med. Jag fick press på mig att jag skulle in på ett LVU om jag inte slutade med narkotika. Det berodde inte på polisens tester, för jag har aldrig pissat positivt hos polisen.

Jag fick behandling i tre månader och jag insåg: 'Vad faan håller jag på med. För mig var behandlingen riktigt, riktigt bra'!

I de två orterna har polisens insatser blivit påtagliga. Som mest frihetsberövades 17 personer under loppet av en vecka. Enligt de poliser som intervjuats verkar de individer som förekom flitigt i narkotikasammanhang när polisens insats påbörjades påtagligt ha störts. I tablan nedan redovisas vad som enligt poliserna hänt med de personer som vid starten av insatserna bedömdes ha en hög förbrukning av narkotika, dvs. de som mer eller mindre var yrkeskriminella.

Tabell 15. Förändring i status hos de individer som förekom flitigt i narkotikasammanhang när polisens insats påbörjades

Flyttat	Behandlingshem / fängelse	Avlidit	Ej längre aktiva	Fortsatt aktiva	Aktivitetsgrad osäker	Inflyttade	Nya
10	3	3	15	12	2	1	Antal oklart ⁹

Som en effekt av insatserna uppfattade poliserna följande:

- Aktivitetsgraden och springet på vissa ur narkotikasammanhang kända adresser minskade. På många av dessa adresser bor det inte längre några kända missbrukare.

⁹ När intervjuerna genomfördes hade det varit ett uppehåll i de riktade insatserna i ett och ett halvt år. Polispersonal visste att ett nytt nätverk hade börjat byggas upp med yngre individer. På grund av att man inte haft riktade insatser och inte kunnat engagera sig på samma sätt som tidigare var kunskapen om dessa nytillkomna individer bristfällig, men upplevelsen var att problemet var mindre omfattande i jämförelse med den tidigare gruperingen.

- Missbruksrelaterade inbrott minskade som t.ex. verktygsstölder och inbrott i butiker för att stjäla digital utrustning som t.ex. kameror, mobiltelefoner etc. (där det stulna snabbt går att omsätta i pengar).
- Det har blivit mycket svårare att få tag drograttfyllerister.
- Tillfällen när det fanns möjlighet att göra beslag minskade. Det var inte lika lätt att hitta individer som det gick att göra ingripanden mot för ringa narkotikabrott.
- Vid beslag var mängden narkotika mindre jämfört med tidigare.

Det är givetvis svårt att med säkerhet kunna fastställa i vad mån polisernas aktivitet har bidragit till den – som de uppfattade – förbättrade situationen.

Exempel 3 – upprepade insatser under året

Detta exempel är hämtat från ett område där det finns en centralort som har 40 000 invånare. Insatser har även skett i två ytterligare orter, en med 10 000 och en med 20 000 invånare. Insatserna läggs upp av en gatulangningsgrupp bestående av fem poliser som kontinuerligt arbetar med narkotikabrott. Några gånger per år sker lite längre insatser där fler poliser deltar. I samband med intervjuerna framkom att den senaste insatsen varit sex veckor. Personal på enheten har funnit att det bästa är om insatserna är tre till fyra veckor långa. Det kan bli påfrestande att genomföra insatserna under en längre tid eftersom aktivitetsgraden under insatserna är hög.

Personalen från gatulangningsgruppen deltar i insatsen. Gruppen förstärks med personal som arbetar i ingripandestyrelsen. Det har visat sig att en lämplig storlek på gruppen är omkring tio man. Till insatsen kopplas också en utredningskoordinator. Genom att begränsa antalet poliser som förstärker gruppen finns det en möjlighet att de inkommande poliserna till en början kan åka med de poliser som är ordinarie i gruppen. Det brukar ta en till två veckor innan de nya kan fungera självständigt. Om det blir lite fart på verksamheten får alla fullt upp. Är en person frihetsberövad och det skall genomföras några husrannsakingar är alla upptagna. Det går åt relativt många poliser för att kunna agera i en lägenhet om det finns flera personer där. Hur många som kan medverka i en insats beror på hur många poliser som den övriga verksamheten kan undvara. Om gruppen blir större än 12 till 14 personer, blir det lite ohanterligt att jobba tillsammans. Då är det lämpligt att dela upp arbetet i två tåter.

Den utredare som agerar som utredningskoordinator arbetar dagtid och tar hand om utredningsmaterialet. Han skickar beslag och håller ordning på papper. Tidigare ansvarade gruppen själv för detta arbete under en insats. Det gick åt *”mycket krut att hålla reda på och sköta rent pappersarbete”*. Efter några dagars insats kunde det vara så att det bara var ett par poliser kvar som inte var uppboundna med skrivarbete. Genom att ha en utredningskoordinator har förutsättningarna att kunna agera ute under hela insatsen markant förbättrats, menar personalen i gatulangningsgruppen.

Initialt brukar högre chefer vara med i diskussionen för att fastställa om det finns behov av en lite längre insats i ett visst område. Det som legat till grund för de längre insatserna har varit en kraftig ökning av stöldbrott och att detta har belysts i media eller att en akut missbrukssituation har uppdragats genom att bl.a. föräldrar ringt och varit oroliga över missbruk bland ungdomar i ett område. När gruppen själv väljer vad de skall arbeta med sker en värdering av vilka tips som verkar kunna ge mest och vilka som är färskast. Inriktningen kan vara mot en viss individ eller mot ett visst område. Under en insats med tio poliser är strävan att ha minst två ärenden samtidigt. I gruppen finns en operativ FU-ledare eftersom det ofta är mycket bråttom att fatta beslut.

I aktuellt område är det sällsynt med gatuhandel. Narkotikaaffärerna sker i lägenheter. Inriktningen är att kunna komma in i lägenheter och hitta narkotika. Vid fynd av tillräckligt stor mängd narkotika blir det ett ganska kännbart straff. En målsättning kan vara att ta en köpare för att styrka en försäljning. Men det är inte så att gruppen fokuserar på att ta ett antal köpare. Själva mängden narkotika i kombination med försäljningsanteckningar och SMS-meddelande gör att det inte är lika stort behov av att ta köpare för att kunna styrka överlåtelse som är fallet vid gatuhandel. Vid gatuhandel har försäljare för det mesta mindre mängder på sig jämfört med om försäljning sker från en lägenhet.

Överlag är inte syftet att kunna lagföra köpare. Om det är någon okänd som dyker upp kan det dock vara intressant att fastställa vem det kan vara.

Efter en insats försöker gatulangningsgruppen återkomma ganska omgående med nya ingripanden. Det räcker med att göra några stycken efter en insats för att behålla den initiala effekten, menar de poliser som intervjuats. Genom att skapa en osäkerhet hos missbrukarna kan en effekt av en insats hålla i sig längre. Nedan visas utfallet av en insats som genomfördes under tre veckor.

- 65 husrannsakingar
- 135 frihetsberövanden (sex personer var tidigare ostraffade)
- 19 anhölls
- 4 häktades
- 45 personer togs beslag ifrån
- 3 efterlysta
- 350 gram amfetamin beslagtogs
- 2,2 kg hasch beslagtogs

Poliserna som intervjuats menar att stöldbrottsligheten påverkades markant av insatsen. Missbrukare har påpekat för poliserna att insatserna gör att det blir mycket svårt att ägna sig åt missbruk och stölder. Vidare har missbrukare uppgett att de inte vet vilken Golf eller Opel som är polisens. Polispersonal har fått information om att det i visst område inte funnits ett gram att få tag i flera månader efter att en insats avslutats. Missbrukarna har fått åka till andra orter för att handla – i vissa fall drygt tio mil enkel resa för att handla två gram.

Det kan bli ett avbrott i missbruket för dem som åker fast och det kan göra att

det bryter spiralen med ett pågående missbruk. Polisens insatser gör helt enkelt att det blir jobbigt att ägna sig åt missbruk. Nedan följer en intervju med en äldre missbrukare som bor i området för polisens insatser. Han har kontinuerligt brukar amfetamin sedan 10-15 år tillbaka:

Det har verkligen varit städning i den här orten. När det är en drive så blir det svårare att få tag i narkotika. Polisen tog en central langare. Då blir det extra kännbart, eller om det är ett stort antal som torskar (blir tagna av polisen). Det gör att de andra som säljer inte vågar åka och hämta narkotika nere i N, där man brukar hämta. Man vill inte bjuda polisen på att åka dit.

Insatsen i våras ledde till att det i stort sett inte fanns amfetamin att få tag i här. Det höll i sig en så där tre månader. Förut har polisen haft en vårstädning och en höststädning som brukar hålla på några veckor. Under dessa perioder har man varit försiktig. Nu verkar det som polisen inte slutade, utan fortsatte. Det är fortfarande besvärligt att få tag i narkotika här.

Ungdomarna verkar ha andra kanaler än oss äldre för att få tag i narkotika. Det verkar vara mer gängstyrt. Man vill inte ha kontakt med ungdomarna eftersom de upplevs som farliga. Om det är någon som har kontakten med ungdomar går det att fixa narkotika därifrån. Ju mer led det är, ju mer utspädd blir narkotikan. Så det är inget bra alternativ. Dessutom verkar amfetaminet vara annorlunda nu jämfört med förut. Verkningsstiden är kortare och man får mer abstinens – så det finns de bland missbrukarna som börjar ledsna på att hålla på.

Amfetaminister är lata. Det finns en del som slutar eftersom det blir så jobbigt att få tag i narkotika. En del går över till annan drog. Benzo är inga svårigheter att få tag i eftersom läkare skriver ut det godtyckligt. Så de som får det utskrivet kan sälja vidare. Kostar 15-20 kr/st. I den här orten kostar amfetaminet 250 kr/grammet, några mil härifrån 150. Om man skall handla av ungdomarna kostar det 350 kr/gram.

När insatsen pågår ser man poliser överallt, oavsett om det är några poliser eller ej. När folk torskar börjar man också titta snett på varandra. Undrar om det är nån som golat (tipsat polisen). Amfetaminister har en dålig sammanhållning. Det är vanligt att folk blir blåsta och om någon åker in så verkar det vara okey att plundra dennes lägenhet. Sedan när de kommer ut igen så blir det lite tjaffs, men så sitter man snart och tar narkotika ihop igen. Det är konstigt att det är så, och den dåliga sammanhållningen underlättar ju polisens jobb.

Insatsen leder till att ryktet går och man håller sig borta från vissa orter. Folk vägrar t.ex. köra in med narkotika i den här orten, utan man får samla ihop pengar och träffas utanför och göra upp. Eller dockar man narkotikan (gräver ner) och sedan får man veta vart den är nedgrävd. Kan vara svårt att hitta ibland eftersom beskrivningarna kan vara lite dåliga om den som grävde ner den var påtänd.

De som har goda kontakter får tag i narkotika, men bara i mindre mängder eftersom tillgången blir strypt i alla led. Anledningen till att man vill ha lite mer mängder än till sig själv är ju för att ge nån kompis eller sälja vidare för att få pengar.

Eftersom det blir krångligare att få tag i narkotika och att man vill röra sig mindre ute för att man riskerar att bli kontrollerad minskar missbruket och även stölderna. Huvuddelen av stölderna görs för att man skall få pengar till missbruket. Men en stor del görs för att amfetaminen på nåt sätt gör att man vill komma över grejer. Det verkar vara något med drogen som gör att man vill samla saker.

Exempel 4 – arbete i projekt

Området för det fjärde exemplet innefattar en centralort som har cirka 60 000 invånare. I kommunen bor knappt 100 000 personer. Projektet bestod från början av en chef och en samordnare som arbetade dagtid. Under förberedelsefasen inför den första insatsen togs ytterligare två poliser i anspråk. Förberedelsearbetet inför insatsen gick ut på att få fram vilka kriminella som var mest aktiva för tillfället, samt att analysera vilka företeelser och platser som det fanns anledning att agera emot. Förutom chef och samordnare arbetade tolv poliser under själva insatsen. Tre insatser genomfördes som vardera pågick under två månader. Alla utredningar handlades av länsnarkotikaroteln's fasta utredare.

Två grupper bestående av sex poliser arbetade under insatsen på särskild lista. När den ena gruppen var ledig arbetade den andra gruppen. Grupperna sattes samman av olika personalkategorier. Intresseanmälan från personal låg till grund för urvalet. Det utsågs en gruppchef för varje grupp.

Målsättningen var att lagföra så många som möjligt under insatserna (inom den beslutade inriktningen avseende personer, företeelser och platser). Poliser som var med vid insatsen uppger att man tog ett narkotikabeslag i stort sett varje pass, men att det inte bara var narkotikabrott som upptäcktes. Under insatserna uppdagades en mängd andra brott, t.ex. olika former av stölder och vapenbrott. När insatsen inriktades mot en viss person träffade polisen ofta på någon annan i samband med ingripandet som var påverkad av eller som hade narkotika på sig. Det kunde i sin tur leda till ytterligare husrannsakingar. Det blev som ringar på vattnet.

De kriminella var inte vana vid metoden. När polispersonal ringde på dörren

kunde det hända att den boende bara skrek: "Kom in!". Stöldgods kunde ligga direkt innanför dörren och det hände att narkotikan låg helt öppet. Missbrukarna verkade inte alls räkna med att polisen kunde ringa på dörren för att bara prata med dem. Det var ett stort antal personer som lagfördes under de två första insatserna. I flera fall fick personer relativt långa fängelsestraff, trots att det rörde sig om mycket korta polisiära insatser. Tredje gången projekt skulle köras hade missbrukarna fått en större medvetenhet. Dörrarna till bostäder var låsta och som regel låg inget stöldgods framme. Narkotika spolades ner om det fanns indikationer på att polisen var i antågande.

Under den första perioden hände det aldrig att missbrukarna spolade ner narkotika. Polisen kunde i viss mån utnyttja de förändrade rutinerna genom att helt enkelt ringa på dörren (se Hembesök). Eftersom de som hanterade narkotika inte visste om polisen hade för avsikt att bara komma dit och samtala med dem eller att göra en husrannsakan spolades narkotika ner varenda gång polisen kom. Tredje gången insatsen genomfördes städades saker undan även i bilar. Missbrukare bar heller inte med sig narkotika i samma utsträckning som tidigare. Under den tredje insatsen blev det därför inte alls lika många beslag som under de två inledande insatserna. Uppfattningen hos polispersonal var att insatserna gjorde att distributionen av narkotika i orten försvårades.

Exempel 5 – kortare insatser

Det femte exemplet är hämtat från en storstad där personal från en central narkotikaenhet deltog i kortare insatser i förorter och mindre orter i länet. Insatser initierades när det uppstått missbruksproblematik i ett område som det fanns anledning att agera emot. Närpolispersonal hjälpte till att kartlägga problemet och tog fram intressanta personer, fordon och adresser. En grupp med omkring tio stycken renodlade narkotikapoliser deltog sedan i insatsen. En insats omfattade några enstaka dagar upp till ett par månader. Samverkan med externa intressenter såsom skolor, socialtjänsten och bostadsföretag var önskvärd. De som intervjuats menade att chansen var större att kunna komma tillrätta med ett problem om det gick att engagera flera aktörer än polisen.

I en förort var haschrökning omfattande på en högstadieskola och på en gymnasieskola. Missbruket ledde till annan brottslighet. Det stals ett stort antal bilar i förorten. Det rörde sig bara om vissa biltyper. Under en period var det nästan 400 fordonsrelaterade brott. Det var dock inte bilstölderna som var anledningen till insatsen, utan ungdomarnas missbruk. Under insatsen tog polisen in omkring 125 individer. Kriminaliteten avseende fordonsrelaterade brott kom fullständigt av sig, uppger polis som intervjuades. Det var i stort sett inga sådana brott under en period efter insatsen. En dryg månad efter insatsen började brotten åter öka.

I en mindre ort gjordes en insats under tio dagar. Ett 70-tal personer blev föremål för tvångsåtgärder. Anledningen till insatsen var att bl.a. bostadsföretag hade bekymmer. Det blev mer eller mindre bara missbrukare som bodde i vissa områden. Det kunde bo 20 till 30 missbrukare i princip "dörr i dörr". Denna

koncentration av missbrukare drog till sig ytterligare missbrukare och skapade en hög brottslighet. Insatsen ledde till att det fanns möjlighet att vräka vissa personer. Det i sin tur kunde användas som påtryckning mot andra. Enligt polis som intervjuades minskade brottsligheten kraftigt i området efter insatsen.

I en annan mindre ort genomfördes en liknande insats. Den varade bara i tre dygn, men ett 40-tal individer blev föremål för tvångsåtgärder. Även i detta fall påverkades brottsligheten i hög grad av insatsen.

Det finns en del person som köper upp vissa bostäder. Missbrukare placeras där och socialtjänsten betalar hyrorna. Det blir ett omfattande ”drag och spring” på vissa adresser. Poliser som intervjuats menar att det inte behöver vara värst många amfetaminmissbrukare på en ort för att det skall märkas när det gäller inbrott. Det finns flera exempel på att insatser har påverkat brottsligheten i en viss ort. Hur länge effekten sitter i verkar bero på hur länge den upplevda upptäcktsrisken kan bibehållas. Vid intervjuer har det framgått att effekten normalt avtar efter en månad. Genom psykologiskt spel och genom att vara lite underfundigt i upplägget kan kriminella individer få uppfattningen att insats pågår en längre period än vad som är fallet. Effekten av insatsen kan därigenom bli förlängd, dvs. fördelsspridning.

Det hände att den grupp från den centrala narkotikaenhet som deltagit i insats endast åkte ut till orter där insatsen genomförts och visade upp sig när det gått en månad efter en insats. Vid ett tillfälle framgick det av en telefonavlyssning att det blev stor oro när polisen återkom efter en insats, trots att det bara rörde sig om att visa upp sig. Under intervjuer har flera exempel lyfts fram som pekar på att brottsligheten mer eller mindre upphört i en mindre ort efter en insats i och med att brottsligheten kan vara kopplad till enstaka individer. Om dessa individer flyttar, tas in för vård eller får ett fängelsestraff kan problem med t.ex. inbrott helt försvinna.

Exempel 6 – insatser med blandad personal

Exempel sex berör ett arbetssätt som en narkotikaenhet i en storstad tillämpar. Enheten har drygt tio poliser. Ibland tar enheten hjälp av personal från andra enheter för att göra korta insatser. Oftast omfattar insatserna bara ett arbetspass eller del av arbetspass och det är en ingripandeorienterad metodik som tillämpas.

Det är enheten som håller i trådarna under en sådan insats och lägger upp arbetet för personal från t.ex. närpolisen som är tillgängliga. Vid ett tillfälle var det över 60 poliser som deltog i en insats.

Genom de extra tillförda personalresurserna finns det möjlighet att på bred front ”svepa över” ett område. Det har förekommit att polis kunnat ”slå till mot” ett tiotal lägenheter i ett område under en insats. Förutom misstänkta narkotikabrott leder insatserna dessutom vanligen till att andra typer av brott upptäcks. I vissa fall har en insats haft ett fokus på de som misstänks vara notoriska inbrottsjuvar. En viktig förutsättning för en lyckad insats är att det finns tips och att arbetet planläggs.

Exempel 7 – insats mot öppen narkotikamarknad

Narkotikamarknader med helt öppen langning förekommer numera knappast i Sverige. Exemplet som följer är hämtat från 1980-talet. Det finns tydliga paralleller till Knutssons utvärdering (1995) av en polisinsats från en annan stad som beskrivs i inledningen av rapporten.

Exemplet handlar om en grupp bestående av tio poliser som arbetade kontinuerligt mot bl.a. en öppen drogmarknad i en park. Grundfilosofin var att göra en tydlig distinktion mellan säljare och köpare. Tidigare hade polisen i samband med överlåtelser på denna plats tagit ett antal individer. Polisen hade uppfattningen att det räckte att t.ex. hitta en tändsticksask på någon innehållande ett flertal haschbitar för att denna skulle kunna lagföras för langning. Polispersonalen upprättade en anmälan beträffande ett överlåtelsebrott. I normalfallet resulterade dock den rättsliga processen i att dessa personer bara blev dömda för innehav – om de inte erkände försäljning. Det hände att poliser satt relativt länge och tittade på vad som föregick i parken och sedan dokumenterade detta. I realiteten blev det bara fråga om en slags miljöstudie eftersom de observerade försäljningsaktiviteterna inte knöts till en viss person.

För att kunna uppnå en tydlig distinktion mellan köpare och säljare krävs att en specifik säljares förehavande iakttas. De som misstänkts ha köpt narkotika av säljaren kontrolleras utanför parken. Köparna "plockades" så diskret som möjligt. De som skall göra ett ingripande mot köpare sitter i normalfallet i fordon. Att gripa in vid rätt ögonblick var viktigt för att köparna skulle bli överraskade och inte hinna göra sig av med narkotikan. Köparna hade sällan kvar narkotikan i handen efter en stund, framförde den chef som ingick i projektet. Myntfickan på jeansen var ett vanligt ställe att gömma narkotikan i.

Det hände att poliserna utnyttjade annan personal för att ta köpare. Ofta går det att åstadkomma en överraskningseffekt genom att det är uniformerad personal som gör ett ingripande. De som hanterar narkotika är mer observanta på om det kommer två civilt klädda yngre personer mot dem hastigt än om två fotpatrullerande poliser helt plötsligt agerar mot dem.

Vid intervju uppgavs att gruppen bör bestå av tio personer. Anledningen är att det krävs denna storlek för att kunna klara av att arbeta enligt denna filosofi i en stor park. Taktiken är att en eller två poliser uppehåller sig på ett ställe där den misstänkte langaren kan observeras. De studerar denne utan hjälpmedel, eller med kikare, beroende på avståndet från den s.k. utkiken. Utkiken kan vara i olika typer av lokaler, i fordon eller i skydd av växtlighet. I det aktuella exemplet fanns det benämningar på olika iakttagelser som dels var ett resultat av behovet att förenkla kommunikationen, dels handlade om humor. Exempelvis kallades säljare och köpare för Jerry respektive Tom. Haschförsäljning kallades för Örnlandning. Platser i parken hade specifika benämningar. En viss stig benämndes som guld, en annan som silver och en tredje dimmornas bro.

Inriktningen var att tre köpare skulle tas för att det skulle gå att få en person

fälld för överlåtelsebrott. Eftersom det fanns ett behov av att överraska en säljare i samband med att denne skulle gripas väntade poliserna på ett lämpligt tillfälle att agera. Det betydde därför att det kunde bli aktuellt att ta mer än tre köpare innan en viss säljare greps. Köparna togs in på polisstationen för förhör. Påträffad narkotika togs i beslag. Ingridandena mot köparna blev en bra kvittens för att kunna utveckla kvaliteten på iakttagelserna av försäljare.

Det var inte ovanligt att säljare när de lämnade parken tog sig till en bil eller ett kommunalt färdmedel. Det är precis som när det gäller att ta köpare viktigt med timing. Det kunde hända att säljare t.ex. hade en schäferhund eller var tillsammans med andra personer. Det gällde då att vara tillräckligt många poliser för att lyckas med ingripandet. Eventuell påträffad narkotika och pengar togs i beslag.

Gruppen som var inriktad på denna verksamhet kunde ta 3-4 säljkonstellationer på en kväll. Det gällde att de som gjorde iakttagelser noterade dessa omgående. När förhör hade hållits med köpare respektive säljare togs en åklagarkontakt. Om köparna erkände och inte hade en mängd öppna ärenden fastställdes dagsböterna direkt. Säljare anhölls ofta till nästkommande dag för att möjliggöra husrannsakingar.

Det tog ett par år innan effekten på den öppna drogmarknaden i parken blev synlig. Effekten yttrade sig genom att både säljare och köpare minskade i antal. Under det första året var handeln omfattande. En domare i tingsrätten som tillfälligtvis observerade aktiviteterna i parken uttryckte sig på följande vis om parken: *"Varannan minut inträffar ett brott varpå det följer fängelse!"*

Inledningsvis gick det snabbt att få tag i ett antal köpare och säljare. Vartefter insatsen pågick tog det längre och längre tid. I början av insatsen i parken var det många som verkade försörja sig på narkotikaförsäljning och gjorde det helt öppet och obekymrat. Det var en lönsam verksamhet. De kunde sälja stora mängder narkotika genom att sälja små mängder till många personer. Det enda de riskerade var att få böter för ett innehav. Genom att polisen ändrade taktik riskerade de att få fängelse. Denna affärsverksamhet blev därmed inte lika tilltalande. För de köpare som hade inkomst kunde dagsböterna bli kännbara. De som en gång fått kännbara böter och togs ytterligare en gång såg poliserna aldrig i parken igen. Det blev sannolikt för dyrt att införskaffa narkotika på detta sätt, menade den polis som intervjuades. Han påpekade vidare att anledningen till att det tog ett antal år innan effekten i parken blev synlig berodde på att polisen även arbetade mot andra platser och att det under det första året kunde vara tio till tjugo narkotikaförsäljare i parken samtidigt. Poliserna var tvungna att göra ett urval och kunde bara gripa en mindre andel av säljkonstellationerna. Det hände att polisen tog vissa försäljare flera gånger på ett år. Dessa personer fick då några månaders fängelse. Parken blev på så sätt efter ett tag mindre attraktiv för narkotikaförsäljarna. Det gjorde att antalet försäljare blev färre. Fortfarande kunde polisen bara ingripa mot vissa utvalda säljkonstellationer under en kväll, men eftersom antalet var färre omfattade ingripandena en större andel av försäljarna. Effekten av ingripandena blev då större.

Det skedde också insatser mot andra öppna drogmarknader. Polismännen kanske kände igen personer som varit försäljare på den stora öppna drogmarknaden i parken. Detta kunde väcka ett intresse att spana mot denna person i en annan miljö. Ibland skedde tillslag mot säljare utan att några köpare hade tagits. Orsaken kunde vara att det t.ex. fanns ett intresse av att göra en husrannsakan hos en viss person. Det kunde bero på ett tips eller att det visade sig att den aktuella personen var okänd och var knuten till ett utlandsregistrerat fordon. Detta kunde tyda på att det fanns möjlighet att hitta stora mängder narkotika.

För att kunna agera mot en öppen drogmarknad i en stor park är det viktigt att det finns tillräckligt med personal. Det måste finnas en rimlig förutsättning att lyckas få en bra bevisning. Vid intervjuer har det framförts att rekryteringen av personal är viktigt. Man måste få rätt personal. Det finns ett antal olika arbetsmoment som ingår i det beskrivna konceptet. Det gäller att bygga ett lag, menade den chef som intervjuades. En del poliser är väldigt duktiga på att iaktta saker och kunna beskriva vad de iakttagit. De har en förmåga att kunna se, förstå och läsa kroppsspråk. Andra poliser är duktiga på att springa och "tima" saker, vilket oftast inkluderar en talang för bilkörning. Sedan finns det poliser som istället är bra på att "undersöka och gräva i saker", bl.a. i samband med förhör. En del poliser har en förmåga att skapa en god stämning i en grupp. Individer som har en förmåga att aldrig synas och aldrig bli ihågomna är guld värda när det rör sig om spaning.

Gruppen måste vilja agera som en grupp. Det finns inte utrymme för den stora individualisten. Han söker stjärnstatus och han passar inte. Urvalet av individer för att skapa ett fungerande team liknar det som förekommer vid valet av individer till t.ex. ett fotbolls- eller ishockeylag, framförde chef som intervjuades: "För att tala fotbollsspråk – det var inte fråga om att värva en målspruta om en sådan redan fanns, men en målvakt saknades". Folk handplockades till gruppen. Personer rekryterades för att täcka en förlorad roll. Det är viktigt att gruppen har möjlighet att arbeta med narkotika under en längre period. Det utvecklar både gruppen och individen.

En framförd synpunkt vid intervjuer är att det finns en föreställning att narkotikaspanare skall se ut på ett visst sätt – även bland narkotikaspanarna. Poliserna skall ge ett lite sluskigt intryck. I Sverige jobbar poliserna dock inte "undercover" för att exempelvis locka fram köp. En viss klädesstil kan göra att poliserna lättare smälter in i en miljö, men det betyder inte att de behöver se mer eller mindre ovårdade ut. Det kan istället t.ex. vara bra att se ut som en student framförde en polis i chefsbefattning med en lång erfarenhet av att arbeta mot narkotikabrott.

Exempel 8 – inriktning på lagföring av brottsligt aktiva

Exemplet är hämtat från en kommun med omkring 100 000 invånare. I centralorten bor cirka 50 000 personer. Arbetet gick ut på att lagföra särskilt brottaktiva personer. En misstanke om ringa narkotikabrott visade sig utgöra ett viktigt

hjälpmedel för att kunna initiera tvångsåtgärder mot dessa personer. I en artikel i lokalpressen vid tidpunkten för besöket i orten stod följande att läsa:

Ännu en gång har polisen hittat en tjuvgömma genom att stoppa en knarkpåverkad bilförare. På tisdagen hittades stulna datorer hemma hos en känd missbrukare i N. Arbetsmetoden har blivit klassisk. Stoppa en välkänd påtänd bilförare. Se till att få lagstöd för husrannsakan i hans bostad. Det är där knark och stöldgods brukar finnas. Så var det även denna gång.

Polisen gör en tio i topplista på de individer som de bedömer att det finns starka skäl att försöka lagföra. När tio i topplistan är fastställd fördelas ansvaret bland utredare att ta hand om de ärenden där en viss person förekommer. Utrednings-sidan blir på så sätt också engagerade i arbetet med individerna på listan. En nära dialog med åklagare är också en viktig komponent i metoden. Det finns två utpekade åklagare som ansvarar för beslut om tvångsmedel av alla frihetsberövade på orten fram till häktning. Detta gör också att åklagarna blir engagerade i arbetet med tio i topplistan. Det kan uppstå diskussioner med åklagare att om en viss person blir misstänkt för ytterligare en stöld så kan denne häktas. Det finns då möjlighet att styra om verksamheten och lägga kraft på att försöka lyckas med detta.

Det finns en spaningsgrupp som i huvudsak arbetar mot individerna på topp-listan. Spaningsgruppen består av två fast placerade och fyra inkommande poliser. De inkommande poliserna tjänstgör normalt i ingripandeverksamheten och de får en rotationstjänst på sex månader för att arbeta i gruppen. Vilka individer som ingår i tio i topplistan sprids även till ingripandeverksamheten. En framgångsfaktor som lyfts fram är möjligheten för personal i spangruppen att komplettera kunskapen om viss person genom att ha en dialog med personal i ingripandeverksamheten. Det finns ofta poliser i ingripandeverksamheten som kan bidra med viktig information om en viss person. En viktigt framgångsfaktor är att spanare, poliser i ingripandeverksamheten och utredare kommunicerar med varandra. De har olika pusselbitar att bidra med. Information om vad som händer med personer på listan och feedback på genomförda ingripanden har visat sig öka ingripandepersonalens engagemang att försöka få tag i dessa individer. Yttre personal har fått två utbildningar. En rör tydliga tecken på narkotikapåverkan och en hur arbetet mot narkotikabrott går till. De får också varje år genomgå en utbildning i brottsplatsundersökning.

Målsättningen med den yttre verksamheten är att försöka leta upp personer på listan och få dem misstänkta för brott som kan möjliggöra tvångsåtgärder. Ringa narkotikabrott, som tidigare påpekats, och olika former av trafikbrott brukar i detta sammanhang vara ett bra ingångsbrott för att kunna arbeta vidare. Det

händer att spaningsgruppen genomför kortare spaningsinsatser, men att försöka leta upp personer och få dem misstänkta för brott har visat sig vara effektivare och mindre resurskrävande än att spana mot en viss adress. De speciella tvångsmedelsåklagarna kommer till polisstationen varje morgon för att ta del av information och ta beslut i olika frågor beträffande de frihetsberövade fram till häktning. Personal som intervjuats menar att åklagarna i högre grad, jämfört med tidigare, föreslår häktning genom att åberopa recidivfara. Anledning till detta anses vara att åklagarna fått en inblick i polisens försök att minska kriminaliteten genom att försöka lagföra brottsaktiva individer. Personal redovisade statistik under intervjuerna där det vid en jämförelse med samma tidsperiod innan insatsen framgick att tillgreppsbrotten hade sjunkit med över 25 procent.

Utredningsorienterad metodik

Denna metod bygger på att poliser genom utredning arbetar fram information som kan ligga till grund för lagföring eller vård. Arbetsmetoden ingår som en viktig del både i de dokumentationsorienterade och ingripandeorienterade metoderna. Det förekommer också att utredningsarbetet utförs separat och inte direkt är kopplat till en insats. Utredningsarbetet kan bedrivas i olika riktningar – för att lagföra personer högre upp i försäljningskedjan eller/och för att lagföra eller initiera vård av personer i konsumtionsledet. Utredningarna kan också omfatta andra typer av brott än narkotikabrott.

Tabell 16. Karakterisering utredningstjänst.

Inriktning	<i>Mot försäljning</i> Ja	<i>Mot bruk/innehav</i> I huvudsak	<i>Initiera vård</i> Ja
Narkotikabrottens grad	<i>Grovt</i> Undantagsfall	<i>Normalgraden</i> Förekommer	<i>Ringa</i> Mycket vanligt
Personalåtgång	En polis		
Normal tidsåtgång	Kontinuerligt		

Intressant information kan erhållas genom att analysera uppgifter i mobiltelefoner och genom olika former av anteckningar. Uppgifter som leder en utredning vidare kan också komma fram vid förhör. Polispersonal har sagt att när de börjar nysta i ett ärende är det inte ovanligt att det växer. En utredningsinsats kan ge upphov till ett antal hämtningar till förhör. Det händer att polisen träffar på stöldgods och narkotika vid dessa husrannsakingar. Kanske är den som skall hämtas till förhör påverkad av narkotika. Ytterligare misstänkta personer kan också anträffas i samband med dessa hämtningar som i sin tur kan leda till fler husrannsakingar. Poliserna menar att utredningsarbetet kan liknas vid att "det blir som ringar på vattnet".

Vid intervjuer har det också kommit fram att det ofta finns stora möjligheter att upptäcka och lagföra narkotikabrott vid utredningar som inledningsvis rör andra brott. Poliserna som intervjuats har uppfattningen att det är vanligt att

det ligger narkotikamissbruk bakom många av de så kallade vardagsbrotten. Genom att rikta in sig mot narkotikabrottsligheten kan också vardagsbrottsligheten påverkas i hög grad, menar ett flertal poliser som intervjuats.

Det finns flera exempel där utredningsarbetet syftat till att upptäcka det tidiga missbruket och sätta in åtgärder mot detta. För att lyckas med en sådan inriktning förekommer en taktik som går ut på att bredda utredningarna och få in så många som möjligt till förhör. Ungdomar hämtas in på grund av vad som framkommit i utredningarna. När ungdomarna kommer till förhör kan det leda till en misstanke om att de har narkotika i kroppen. De underkastas då en kroppsbesiktning och ett nytt ärende öppnas. Att utföra hämtningar till förhör är en framgångsfaktor i dessa sammanhang. Genom detta arbetssätt menar personalen att de kan få in mycket unga personer som polisen inte annars skulle få kontakt med.

Ett fall får visa hur en enhet kunde lagföra köpare i ett ärende gällande ett grovt narkotikabrott genom att utnyttja sidoinformation. Det grova narkotikabrottet uppdagades genom en dokumentationsorienterad metodik. Det rörde sig om försäljning av ecstasy. I samband telefonavlyssning visade det sig dessutom att en misstänkt kvinna i ärendet tillsammans med två andra personer sålde cannabis via telefonbeställning. Denna konstellation genomförde cirka 40 försäljningar per dygn där varje försäljning omfattade ett till tio gram. Att få narkotikan hemkörd kostade 100 kronor grammet.

Polisen avlyssnade telefonförsäljningen i fem till sex veckor. Vid tillslaget hade 5 000 samtal dokumenterats. Polisen valde att inte bara nöja sig med att få ett grovt brott, utan såg det som värdefullt att visa att det inte var riskfritt att köpa narkotika. Tanken var att kunna skicka information till socialtjänsten. Det gick att identifiera 122 köpare genom att nyttja information från telefonavlyssningen. Dessa personer förhöordes av polisen. Många berättade hur mycket de köpt och att de handlat narkotika under en längre period än telefonavlyssningen omfattande. Men det var bara de brott som omfattades av telefonavlyssningen som de blev åtalade för.

Det polispersonalen upplevde som bra med detta arbetssätt var känslan av att det verkligen handlade om narkotikabekämpning. Förutom att huvudmannen fick fem års fängelse stämde åklagaren ett 80-tal personer för narkotikabrott. Dessutom utfärdades ett antal strafförelägganden. Om man bara slår till högst upp i organisationen, utan att agera mot brukarna, är det lätt att de som köper bara tänker att de får handla av någon annan, menade en polis som intervjuades: *”Ungefär som om mjölken är slut på ICA, då får man väl gå till Konsum och handla istället.”* Genom att även rikta in sig på köparna blir effekten en helt annan. Att polisen kommer hem en till två månader efter att man köpt narkotika kan ha en avskräckande effekt och visar på att det inte går att använda narkotika i lugn och ro.

Polispersonal hävdar dock att det inte är straffet som är det viktiga för missbrukaren. Att få betala 900 kronor i böter gör varken till eller från, utan det är att individer bli upptäckta av socialtjänsten som är den stora vinsten med detta arbetssätt. Att socialtjänsten har möjlighet att ta tag i individer direkt i ett tidigt

skede för att hindra dem att gå in i en missbrukskarriär är betydelsefullt. En polis redogjorde för att flera personer i efterhand har påpekat att det var en nyttig väckarklocka när de blev upptäckta av polisen och att det bidrog till att de slutade att använda narkotika:

Jag hade mycket kontakt med några tjejkonstellationer som var miss-tänkta köpare i ärendet. De var rätt så nedgångna när deras missbruk upptäcktes eftersom de dagligen hade brukat narkotika under två års tid. I samband med att deras missbruk blev känt fick de bra stöttning av föräldrar och av skolsköterskan. De kunde också stötta varandra. Det gjorde att de kunde sluta med sitt missbruk och jag fick många SMS där de skrev hur tacksamma de var över att det gått som det gått. Vad jag vet så har alla dessa fått ordning på livet och går i skolan.

Ett annat exempel av de cirka 100 ungdomar vars missbruk upp-dagades under utredningen var några killar som knappt fyllt 15 år. De kom från en mindre ort. Här initierade föräldrar i byn ett arbete mot narkotika och hade ett jätteengagemang.

Totalt sett är det ett fåtal av de ungdomar bland de 100, som upptäcktes i samband med utredningen, som jag har träffat på igen. Det beror mycket på att föräldrarna blev engagerade. Det blev tydligt vart ungdomarna var på väg in i för någon krets av människor när de deltog i rättegången och att socialtjänst och skolpersonal involverades i arbetet.

Jag tycker det är självklart att polisen måste jobba så här. Det är ju genom att påverka bruket som man kan komma tillrätta med narko-tikaproblematiken. Det är dock svårt att få åklagarna intresserade av att driva ärenden. Det är mer intressant att kunna lagföra någon för ett långt fängelsestraff. För missbrukarna spelar det inte någon större roll att någon får ett långt fängelsestraff. Missbrukarna byter bara leverantör.

En förutsättning för detta arbetssätt är att poliserna ges möjlighet att använda avlyssningsmaterialet för att arbeta vidare och lagföra köparna. En viktig faktor är också att det finns intresserade åklagare, vilket inte bara gäller denna arbetsmetod utan de flesta exemplen som tas upp i denna rapport (se t.ex. Aktivt arbete på internet, nedan).

Hembesök

Hembesök innebär att polispersonal besöker personers hemadresser utan att det finns tvångsåtgärder i form av beslut om husrannsakan. Syftet kan vara att ta kontakt med misstänkta narkotikaförsäljare eller att prata med föräldrar vars barn misstänks bruka narkotika. Sådana besök kan leda till tvångsåtgärder i form av beslag och kroppsbesiktningar. De kan även leda till att personer förstör narkotika för att slippa bli brottsmisstänkta.

Tabell 17. Karakterisering hembesök.

Inriktning	<i>Mot försäljning</i> Förekommer	<i>Mot bruk/innehav</i> Ja	<i>Initiera vård</i> Ja
Narkotikabrottens grad	<i>Grovt</i> -	<i>Normalgraden</i> Undantagsfall	<i>Ringa</i> Mycket vanligt
Personalåtgång	Två poliser		
Normal tidsåtgång	Kontinuerligt		

Det finns två olika typer av hembesök. Ett avser att upplysa föräldrarna till ungdom som misstänks använda narkotiskt preparat. Det andra att söka upp etablerade missbrukare.

Hembesök hos föräldrar bedrivs på flera orter i landet, både i storstad och mindre orter. Metodiken används när det kommer fram information som gör att en ungdom misstänks för narkotikabruk, men där uppgifterna inte är tillräckliga för att kunna besluta om en tvångsåtgärd. Polispersonal åker hem till den aktuella personen och upplyser föräldrarna om sina misstankar. Vid besöket informerar poliserna föräldrarna om att det finns indikationer på att deras barn använder narkotika. Poliserna förklarar att anledningen till besöket är att det uppfattas som viktigt att informera om barnets eventuella missbruk eftersom denne är så pass ung.

Poliserna frågar om de får komma in och diskutera det hela. De gör klart att det är helt frivilligt och att det inte rör sig om någon tvångsåtgärd. Föräldrarna är i 95 procent av fallen positiva till polisens besök. Får inte polismännen komma in så beklagar de föräldrarnas inställning och åker därifrån. Om poliserna välkomnas pratar en polis med ungdomen och en med föräldrarna. Det rör sig inte om en husrannsakan. Föräldrarna brukar ofta vara relativt ihärdiga när det gäller att få reda på var polisen har fått informationen ifrån, men polisen kan i normalfallet inte röja källan. Den polis som pratar med ungdomen hör hur det står till och kan samtidigt se om det finns tecken på missbruk. Om det finns tydliga tecken beslutas det om kroppsbesiktning, husrannsakan etc. Det är relativt vanligt att hembesök resulterar i ett narkotikaärende.

Poliser som intervjuats tycker att detta är ett mycket bra sätt att komma åt narkotikamissbruk hos unga. Ofta rör det sig om ungdomar som polispersonalen skulle ha svårt att plocka ut på gatan, eftersom de kanske bara är i början av sitt missbruk.

Arbetsmetodiken riktade mot äldre etablerade missbrukare bygger på att polispersonal tar kontakt med dem där de bor. Det behöver inte vara lägenheter utan kan röra sig om tält, husvagnar etc. När missbrukarna ser att polisen är i antågande kan de förstöra narkotika genom att t.ex. spola ner den. Besöken gör att det kan uppstå en god dialog mellan polispersonal och missbrukare. Polispersonal kan också försöka motivera missbrukare att upphöra med missbruk.

Tidigare kunde en adress klassas som ett tillhåll. Det är inte längre möjligt, vilket försvårat polisens kontroll av de individer som rör sig i dessa miljöer och polisens arbete gentemot adresser som bl.a. kontinuerligt fungerar som häleri-centraler. Under studien har det förts fram att det vore önskvärt om det gick att förändra påföljdsystemet och införa straffet *skyddstillsyn med ett särskilt kontrollbehov*. Ett system som gjorde det lättare att kontrollera personer under en fastställd tidsperiod skulle kunna motverka att de direkt lockades att falla tillbaka i tidigare beteendemönster bl.a. genom att yrkeskriminella inte skulle vilja ha djupgående kontakter med dem eftersom även de skulle riskera att bli utsatta för kontroller.

Aktivt arbete på internet

Aktivt arbete på internet innebär att poliser kommunicerar på internet på ett sådant sätt att de erhåller information som kan ligga till grund för andra åtgärder.

Tabell 18. Karakterisering aktivt av arbete på internet.

Inriktning	<i>Mot försäljning</i> Ja	<i>Mot bruk/innehav</i> Ja	<i>Initiera vård</i> Ja
Narkotikabrottens grad	<i>Grovt</i> Ja	<i>Normalgraden</i> Ja	<i>Ringa</i> Ja
Personalåtgång	En polis		
Normal tidsåtgång	Kontinuerligt		

En polis som arbetar enligt denna arbetsmetod intervjuades. Han uppgav att internet gör att det är lätt och ofarligt att få tag i narkotika – ”*Man kan sitta på sin kammare och få tag i än det ena och än det andra.*” Internetförsäljning av narkotika minskar behovet av lokala distributörer. Den lokala distributören blir via internet en nationell distributör så fort han går ut på nätet.

Det finns olika nivåer på försäljningsnätverken, där vissa personer i huvudsak säljer narkotika till andra som i sin tur säljer preparaten vidare. En del säljer mindre mängder till slutkonsumenterna, medan andra säljer stora mängder till dem. Om det är hundra intressenter som under ett dygn är beredda att köpa ett eller två gram blir det fråga om relativt stora mängder. Är tillgången bra på narkotika öppnar internetförsäljning oanade möjligheter. Internet används också av tillverkare för att köpa hem råvaror, speciellt när det gäller anabola steroider. Det går att få tag både i recept på narkotiska preparat och på själva råvarorna. Det är bara att beställa hem. Förutsättningarna för försäljningen av narkotika

över internet är den mycket väl fungerande logistiken.

Tullen upptäcker mycket narkotika som skickas in i Sverige. Enligt den polis som intervjuades finns det ingen som kontrollerar leveranserna inom Sverige. Narkotikan skickas i bruna vadderade postkuvert. Det är så pass mycket narkotika som sänds att det under sommaren går ut varningar på internetsidorna där narkotika kan köpas att inte skicka utan rek, eftersom det är så pass många *"missbrukande ungdomar som tar sommarjobb och snor leveranser"*. Omfattningen är dock svår att bedöma eftersom ingen gärna anmäler att de förlorat sitt amfetamin på posten. Den polis som arbetar med internet uppgav att han: *"Tror att man skulle hitta förvånansvärt stora mängder narkotika bara genom att ställa dit en narkotikahund på en av de stora postterminalerna."*

Den befintliga logistiken gör internethandeln enkel. En ostraffad person som sitter hemma och missbrukar behöver inte ge sig ut på gatan: *"Förut var man tvungen att ställa sig på stan och prata med någon nerknarkad person"*. Nu är det en mycket renare hantering. De som vill prova narkotika behöver inte se den trista sidan. De behöver bara göra en beställning på datorn och får ett kuvert hemskickat genom postens försorg. Det känns inte olagligt. Ett annat fenomen är den upplevda anonymiteten. Affärsverksamheten innebär dock att någon köper en produkt för pengar. På något sätt skall dessa pengar gå från köparen till säljaren och produkten från säljaren till köparen. Här har polisen en chans att agera. Den hårdnande konkurrensen på internet gör att säljarna är beredda att tulla på sin säkerhet. Det verkar t.ex. som om säljare är mer villiga att träffa personer för att leverera produkter idag jämfört med tidigare, menar polismannen som intervjuades. Det öppnar större möjligheter för polisen att kunna agera mot dessa säljare.

På internet kan polispersonal arbeta aktivt eller passivt. Det finns polisanställda inom kriminalunderrättelsetjänsten i Sverige som söker efter information på internet för att på så sätt få tips. Men det är ett fåtal poliser i Sverige som arbetar aktivt; dvs. kommunicerar med individer på internet för att komma åt olika information.

På internet finns ett omvänt problem jämfört med de vanliga metoderna. I den traditionella narkotikaspänningen finns ofta en misstänkt. Det finns en geografisk plats, men det är svårt att styrka brottet. På internet kan ett tydligt brott finnas, men ingen information om vem som är misstänkt och var denna person befinner sig. Många av säljarna på internet har väldigt stora kundkretsar som går in och kollar varje annons som läggs ut. Det kan t.ex. vara 100 personer som går in och tittar på en annons om ett narkotiskt preparat under kortare tid än ett dygn. Alla dessa individer är potentiella köpare. Avsikten med att agera aktivt på nätet är att arbeta mot hela spektrat. Från tidig upptäckt av väldigt unga personer som berättar om sitt missbruk och sina upplevelser till de som vanemässigt genom professionell verksamhet livnär sig på att sälja narkotika över internet. Det finns de som handlar med väldigt stora mängder narkotika, dvs. kiloposter i slutna forum på internet. Andra köper gramvis, oftast då i andra mer öppna forum.

Målsättningen med att arbeta aktivt på internet är att samla information som

gör det möjligt att initiera ett ärende. När det finns ett färdigt ärende, dvs. att det finns möjlighet att ”slå” (t.ex. göra husrannsakan) mot en viss gärningsman, alternativt gå över till fysisk spaning, avlyssning etc. lämnas ärendet till den berörda myndigheten. Vid det efterföljande utredningsarbetet nyttjas inte den information som erhållits från internetspaningen eftersom det kan röja de poliser som arbetar med detta.

Den intervjuade polismannen uppfattade att det är lätt för vuxna att tro att internet bara är ett verktyg för kommunikation. Så är det inte. Internet är verkligheten för ungdomar idag, en verklighet som för många ungdomar är uppdelad i den virtuella verkligheten som är internet och den fysiska som att gå i skolan och äta mat. Ungdomarna lever och umgås och gör både bra och dåliga saker på internet. Polismannen menade att polisen måste vara där ungdomarna är och i de miljöer ungdomarna finns. Det får inte vara så att internet blir ett slags laglöst land utan någon vuxenkontroll. Polisen måste börja vara mer aktiv där.

Internet har inneburit en stor tillgång på olika preparat. Ungdomarna exponeras för fler preparat jämfört med förut. Många ungdomar som tidigare bara var nyfikna tar steget ut och debuterar. Det är tydligt när man läser och börjar prata med folk på Internet, menar den polis som intervjuats. De som inte hade gjort det tidigare, gör det, eftersom det är så enkelt och få tag i det. Det finns också stora möjligheter att prova olika typer av preparat. Informationen via internet är väldigt viktig i det sammanhanget. Någon ställer en fråga om att ett visst preparat ”inte fungerar längre” för att polisen beslagtar det. Då ger någon annan ett förslag på ett annat preparat som är tillåtet och ger ungefär samma effekt, t.ex. ett cannabisrus eller en LSD-effekt.

I Sverige måste varje preparat narkotikaklassificeras för att det formellt skall räknas som narkotika. Så fort samhället klassar något som narkotika görs en hybrid av detta preparat genom att någon molekyl byts ut. Preparatet får ett annat namn och är inte längre klassificerat som narkotika. Ett exempel i mängden är Doj, som är ett LSD-liknande preparat, men lite modifierat och var därmed lagligt. I maj 2007 blev det dock klassat som narkotika, men ganska snabbt kommer något nytt preparat. Uppfinnesrikedomen är enorm.

En livsfarlig utveckling är att man bland ungdomar drar ett likhetstecken mellan ett ännu ej klassat narkotiskt preparat och ett ofarligt preparat. Man snackar om laglig LSD på Internet precis som om det vore ofarliga saker. Det verkar som uppfattningen är att det går att använda dessa utan att få några bieffekter. Många av de ”lagliga” preparaten kan dock vara minst lika farliga som de klassade, anser polismannen som intervjuades. Han menar vidare att det måste gå fortare att klassa preparat i Sverige. Ett förslag från dennes sida är att göra en familjeklassning och säga att ett preparat som ser ut ungefär så här är narkotika. Ett annat sätt är att klassa preparat efter effekt och inte innehåll, dvs. om ett preparat ger en viss effekt är det att räknas som narkotika.

Verksamheten att arbeta aktivt på internet var vid intervjutillfälle nystartad, men den polis som arbetade med dessa frågor på heltid påpekade att det finns

stora potentialer med detta arbetssätt. Under månaden innan intervju tillfället hade denna polis ensam initierat två ärenden som givit upphov till tillslag i den ort han själv arbetar och i fyra ärenden på andra orter. I samtliga fall rörde det sig om grova brott. Dessutom upptäcktes ett flertal ungdomar i vad som kan vara början av en missbrukskarriär.

Problemet, menar den polis som intervjuats, är att den operativa förmågan varierar mellan olika delar av landet. För att metoden skall bli effektiv måste det byggas upp ett system med effektiva kanaler så att information från de poliser som arbetar aktivt på internet kan resultera i operativa insatser. Arbetsmetoden kräver att poliserna som arbetar aktivt på internet kan vara anonyma på nätet och chatta på det sätt som ungar chattar. Det är ett speciellt språk som används och om man inte behärskar detta avslöjas man direkt. Det krävs också att den som skall syssla med det är en erfaren narkotikapolis. De man kommunicerar med måste tro att det är en missbrukare eller en potentiell säljare, hävdade polisen som intervjuades. En polis som skall arbeta med dessa frågor måste ha stor kunskap om narkotikabrottsområdet för att förstå hur de som missbrukar tänker och agerar annars blir man lätt utpekad som polis. Det går inte att läsa sig till denna form av kunskap. Det krävs också en ganska stor kunskap om internet och informationsteknologi.

Polismannen som intervjuades uppfattade att den som skall arbeta med dessa frågor uppskattningsvis bör vara 70 procent narkotikapolis och 30 procent IT-kunnig. Det är lättare att läsa upp sig och prova sig fram när det gäller IT-kunskapen genom ”trial and error”. Det svåra är att förstå den miljö man skall verka i, eftersom polisen måste vara insatt i hur ungdomar tänker, på vilket sätt man får respekt och hur kommunikationen går till. Polismannen måste också känna till preparaten och dess effekt samt skälen till att ungdomar dras till det och varför ungdomar fastnar i missbruk.

En annan faktor som gör att det är viktigt att ha en bakgrund som narkotikapolis är att det kräver en juridisk och operativ kunskap. Det är viktigt att hålla sig inom de juridiska ramar som finns och att polispersonal som arbetar aktivt på internet inte går utanför dessa ramar. En polis som arbetar enligt denna arbetsmetod måste ha en god kännedom om förundersökningsarbetet för att kommunikationen som sker skall möjliggöra ett tillslag. Arbets sättet kräver ett nära samarbete med åklagare och att dessa är insatta i denna typ av ärenden och att de heller inte är inrutade i gamla sätt att tänka. Under intervjun framfördes att det absolut viktigaste för att lyckas med denna metod är oförsägbarheten, dvs. att polispersonalen varierar sitt sätt att agera.

Samverkan

Samverkan med olika myndigheter och andra organisationer kan ha olika syften – från att misstänkta narkotikadistributörer skall få det svårare att agera till att missbrukare skall få vård.

Tabell 19. Karakterisering av samverkan.

Inriktning	Mot försäljning Förekommer	Mot bruk/innehav Ja	Initiera vård Ja
Narkotikabrottens grad	Grovt -	Normalgraden -	Ringa -
Personalåtgång	En polis		
Normal tidsåtgång	Kontinuerligt		

Det finns olika former av samverkan. I detta avsnitt kommer några exempel att presenteras. Alla samverkansformer har inte ett fokus på narkotikabrott, utan innefattar även andra typer av brott.

Exempel 1 – socialtjänsten

Det finns olika exempel på samverkan med socialtjänsten – från att socialsekreterare finansieras av polisen och arbetar skift tillsammans med polispersonalen, till att samverkan omfattar inplanerade möten och en regelbunden kontakt per telefon. En nära samverkan förutsätter en respekt för vart och ens uppdrag. Polisen och socialtjänsten har olika roller. När detta är klart uppstår det sällan några problem, menar de som intervjuats.

I de fall socialsekreterarna finansieras av polisen och arbetar tillsammans med polispersonalen kan de omedelbart ta över ärenden på plats. De är med i yttre tjänst, t.ex. vid husrannsakingar.

Socialsekreterarna kan även vara engagerade i strategiska upplägg. Det är önskvärt att polisen inte anstränger en stadsdel alltför mycket under en period. Eftersom socialsekreterarna har goda kontakter med olika områden kan de komma med värdefulla synpunkter på att en viss stadsdel är överhopad med arbete.

Genom att underlätta ett samarbete mellan polis och socialtjänst finns möjligheter att öka förutsättningarna att komma tillrätta med vissa personers missbruk. Ungdomarna är mest påverkbara alldeles efter ett polisingripande, menar de som intervjuats. Effekten av en nära samverkan är att tiden för när ärenden behandlas kan förkortas. Åtgärder kan därmed komma nära in på polisingripanden. Vikten av att socialtjänsten omedelbart blir inkopplad har upprepade gånger betonats.

Det kan vara problematiskt att få kontakt med rätt personer inom socialtjänsten i storstäderna. I de fall polisen finansierar socialsekreterare finns goda förutsättningar att underlätta möjligheterna att få kontakt med rätt befattningshavare inom socialtjänsten. Ärendena kan också beskrivas på ett sätt som underlättar socialtjänstens fortsatta handläggning. Under intervjuer har det betonats att det är bra när personal som arbetar inom socialtjänsten har möjlighet att se hur ett förhållande är på en plats. Om barn far illa eller om det är uppenbart att personer mår mycket dåligt blir det en större tyngd när både polis och socialtjänst gemensamt säger att ett visst förhållande existerar.

Exempel 2 - landstinget/hemtjänsten (nattpatrull med sjuksyster)

Även när det gäller samverkan med landstinget och kommunens hemtjänst (nattpatrull med sjuksyster) finns det olika omfattning på samverkan. Det kan röra sig om att polisen har byggt upp ett samarbete för att underlätta provtagning i samband med kroppsbesiktningar. Avrapporterings- och transporttider kan genom ett sådant förfaringssätt minskas väsentligt vid vissa typer av ärenden. I den mest omfattande formen av samverkan hyr polisen lokaler av landstinget. Sinadinovic och Wahlgren (2007) kom fram till att polisens samverkan med landstinget föll ut med ett gott resultat. Polisen i en storstad hade i detta fall hyrt in sig i landstingets lokaler i omedelbar närhet till beroendevården. Även när det gäller denna samverkan är det viktigt att rollerna är klara. Polispersonal måste, hur goda avsikterna än är, t.ex. respektera att inte pressa på för att få information.

I en större ort finansierade Vägverket (transportstyrelsen) ett projekt där polisen hade en nära samverkan med landstinget beträffande personer som misstänktes för rattfylleri (alkohol/drog). Aktiviteten fortsatte och omfattar även narkotikabrott. I anslutning till landstingets beroendecentrum har polisen fyra skalskyddade rum. Det är bara polisen som har tillgång till dessa och det finns datorer i rummen där poliserna kommer åt samma system som på polisstationen.

När en missbrukare tagits in ringer poliserna till sjuksköterskan. Poliserna öppnar dörr till lokalen och sjuksköterska kan ta prover. I samband med provtagning är det tänkt att det skall genomföras ett motiverande samtal.

Polispersonal menar att överlämningen är viktig. Polisernas ambition är att redovisa var man hittade den som är påverkad, samt att redovisa omständigheter och historik som kan vara av intresse. Polis som intervjuats menar att överlämningen sker framför vårdtagaren. Syftet med detta är för det första att minska risken att missbrukare lockas att sitta och ljuga för vårdpersonalen. För det andra är det viktigt att det inte uppstår något rykte om att polisen eller vårdpersonal snackar bakom ryggen. Det är viktigt att missbrukaren inte får en känsla av att det är smusslande mellan vårdpersonal och poliser, menar både poliser och vårdpersonal som intervjuats. Intervju med två sjuksköterskor:

Idén är mycket bra. Det kan dock kännas lite stressande när man är på avdelningen och har hand om andra patienter och då skall gå hit. Ibland kan det också kännas lite konstigt att försöka ha ett motiverande samtal med någon som är jättepåverkad. Samtidigt kan det vara bra att försöka stöta på direkt och försöka påverka missbrukarna när de tagits in.

Polispersonalen menar att denna arbetsmetod är viktigt för trovärdigheten gentemot missbrukarna. De känner att man inte bara tar in någon för att de skall betala böter, utan att man bryr sig om deras framtid. Poliserna börjar redan på plats att försöka motivera missbrukarna att samtala med beroendevården. Det

går att tänka sig att polisorganisationen, precis som är fallet med socialsekreterare, skulle kunna finansiera vårdpersonal som involverades i arbetet. De kunde t.ex. utföra kroppsbesiktningar i samband med insatser och inleda samtal med missbrukare om deras missbrukssituation.

Att samma poliser jobbar mycket med missbrukare ger en stor personkännedom där det skapas goda möjlighet att klara upp brott. Dessa poliser kan t.ex. genom att se övervakningsbilder i samband med ett brott identifiera misstänkta personer.

Exempel 3 – frivilligorganisationer

En narkotikaenhet samverkar med frivilligorganisationerna Föräldraföreningen Mot Narkotika (FMN) och Unga KRIS. Syftet med samverkan med FMN är att föräldrar till barn som missbrukar på ett lättare sätt skall kunna få ett stöd. När narkotikaenheten kallar ungdomar under 18 år för slutdelgivning sitter en representant för FMN i ett angränsande rum. Polispersonalen kan erbjuda föräldrarna att få prata med någon från FMN. På så sätt kan föräldrarna få olika former av stöttning. De är ofta ganska förvirrade i den situation då det uppdagats att deras barn använder narkotika och att det kanske skall bli en rättegång, menar poliser som intervjuats. Intervju med representant för föräldraföreningen mot narkotika:

Konceptet fungerar mycket bra. Det är jätteviktigt att ha det här samarbetet med polisen och det går att sprida till andra delar av landet. För det finns ju föräldraföreningar mot narkotika i många kommuner i Sverige.

Det är viktigt att få tag i de här föräldrarna eftersom det är svårt att hantera en sån här situation själv. Vi på FMN har ju själva erfarenhet och kunskap om vad det innebär att ha ett barn som knarkar. Ofta kan inte föräldrar något om droger eller hur de skall hantera situationen. Detta kan vi hjälpa till med.

Grejen är ju att ju större kunskap föräldrarna har – ju snabbare finns möjlighet att få ungdomarna att sluta med droger. Ungdomarna brukar vara mycket skickliga på att manipulera föräldrarna och genom den kontakt föräldrarna har med oss kan vi påverka dem att vara lite mer kritiska och inte se på saker och ting med allt för ljusblå ögon.

Narkotikaenheten samverkar också med Unga KRIS. När narkotikaenheten haft särskilda insatser har personer från Unga KRIS befunnit sig i anslutning till polislokalen. Om ungdomar inte önskat få kontakt med socialtjänsten har poliserna istället kunnat erbjuda dem kontakt med Unga KRIS. Ett annat alternativ som syftar till att upprätta en kontakt mellan en ungdom och Unga KRIS är att poliserna frågar om det är okej att lämna ut ungdomarnas nummer till

Unga KRIS. Syftet är att någon från Unga KRIS skall kunna ringa upp. Erfarenhetsmässigt har det visat sig att det inte fungerar att ge ungdomar numret till Unga KRIS och förvänta sig att ungdomarna själva skall ta initiativet.

När ungdomar suttit anhållna och skall släppas fria och kommer ut från polisstationen eller häktet har Unga KRIS mött dem utanför grindarna. De har informerat ungdomarna om vad Unga KRIS kan erbjuda dem. Polispersonal har också möjlighet att ringa till Unga KRIS och säga att de står med en ungdom på en viss plats som vill träffa någon från unga KRIS på direkten. På detta sätt har det gått att koordinera ett möte mellan unga KRIS och ungdomen redan samma kväll.

Intervju med kontaktperson från Unga KRIS:

Unga kris är involverade i två samarbetsformer med polisen. En kallas "farlig tid" och rör sig om ungdomar som skall ut från arresten efter att ha varit frihetsberövade. Ungdomarna kan i denna situation vara särskilt påverkansbara. Samarbetet med polisen gör att Unga KRIS har möjlighet att få kontakt med ungdomar vid ett tillfälle då det finns goda förutsättningar att så ett frö. Det är det Unga KRIS är bra på – att prata med ungdomar och skapa en kontakt som kanske kan hjälpa ungdomen att få tillräcklig motivation att sluta med sitt missbruk. Polisen har initierat 17 kontakter och av dessa är det tolv som resulterat i en kontinuerlig kontakt med Unga KRIS. Denna samarbetsform med polisen är viktig.

Kontakten med Unga KRIS bryts inte bara för att en ungdom återfaller. I och med att ungdomen velat ha kontakt med Unga KRIS finns det någon slags motivation hos dem. Det gäller att bygga vidare på denna motivation. I slutändan kan det resultera i att ungdomen orkar bryta sitt missbruk.

Problemet är egentligen inte ungdomarnas motivation att sluta missbruka. Problemet är kontakten med myndigheter. Kontakten med myndigheter kan vara jobbig. Unga KRIS fyller en lucka, men arbetet har svårt att fungera om inte organisationens resurser utvidgas vartefter antalet kontakter ökar. Det är viktigt att utöka dessa stödresurser. Annars blir inte arbetet hållbart i längden. Tanken är att bygga ut denna samarbetsform i hela landet, men det är först viktigt att hitta ett koncept som fungerar innan man börjar sprida arbetsformen. Unga Kris finns på 11 orter¹⁰ så när väl ett fungerande koncept är utarbetat så skulle det finnas goda förutsättningar att sprida denna samarbetsform.

¹⁰ Avser situationen vid intervjutillfället.

Den andra samarbetsformen handlar om att polisen tar kontakt med någon i Unga KRIS när en ungdom misstänks för narkotikabrott och inte är vårdmotiverad, men accepterar en kontakt med Unga KRIS. Genom att projektet är begränsat så finns det inte behov av jour i dagsläget, men en sådan går att bygga ut så småningom. Om polisen får tag i en person från Unga Kris, bokar ungdomen upp ett möte med personen från Unga KRIS. Om inte polisen får tag i någon från Unga KRIS och ungdomen tillåter det skickar polisen ett SMS med ungdomens nummer till Unga KRIS. Någon ringer då upp ungdomen senast dagen efter.

Vid ett par tillfällen har dessutom polisen haft insatser där personer från Unga KRIS varit lätt nåbara. Det kan vara idé för Unga KRIS att vara med vid sådana insatser eftersom inflödet av ungdomar kan vara stort då.

Det är viktigt att Unga KRIS har en distans till polisen även om man samarbetar. För Unga KRIS syfte är inte lämna information till polisen utan att vara ett stöd till ungdomarna. Denna roll har fungerat bra och har att göra med förtroendet och respekten för olika roller i samarbetet.”

Precis som vid samverkan med socialtjänsten och landstinget är det nödvändigt att rollerna mellan polis och frivilligorganisationerna är tydliga så att föräldrar och de unga kan känna trygghet. Att poliserna anser att det är betydelsefullt att försöka komma tillrätta med ungdomars missbruk är en förutsättning för att denna arbetsmetod skall fungera, liksom att poliserna uppfattar att det är möjligt att dra nytta av andra i detta arbete.

Exempel 4 – frivården

Under studien kom ett exempel fram på en samverkan mellan polisen och frivården, vilket också innefattade andra brott än narkotikabrott. Möten mellan polisen och frivården hölls varannan månad. Under dessa möten skedde en genomgång av vilka som var på gång att frigges efter ett fängelsestraff och vilka som skulle bli deras övervakare. För de personer som var på väg att dömas lämnade polispersonal information om personens förehavande den sista tiden.

Förutom de möten som hölls kunde frivårdspersonal ringa och säga att de satt med en personutredning om en person som t.ex. var misstänkt för ett par narkotikabrott och en misshandel. Frivården önskade få information om hur det gick för honom sett ur polisens perspektiv. Givetvis gjorde frivården en egen värdering, men upplysningar från polisen kunde underlätta att göra en adekvat bedömning. Det kanske var så att en person sade att han har brutit med sin gamla bekantskapskrets, men att polisen träffat på honom ett flertal gånger under senare tid

i samma krets som tidigare. Å andra sidan kanske poliserna inte på länge sett personen ifråga i för denne olämpliga sammanhang. Denna information kunde styrka den berättelse som en person lämnat till frivården om en förändring av umgänget.

Polispersonalen upplevde samarbetet med frivården som positivt. Det fanns möjlighet att få återkoppling på hur det gått för personer, t.ex. att det funkade bra för en individ på ett behandlingshem. Att få höra om ”solskensärenden”, när det gått bra för någon, är en viktig motivationsfaktor för att fortsätta arbeta aktivt mot narkotikaproblematiken, menade de poliser som intervjuades.

Det framkom också information bl.a. om vem som var en persons övervakare. Det bidrog till att öka polispersonalens kunskap om en viss person. De poliser som intervjuats har uppfattningen att frivården uppskattade samarbetet eftersom polisen har mycket kunskap om olika personer som frivården kan ha nytta av för att komma fram till förslag på en lämplig vård/påföljd för en person.

En förutsättning för samarbetet är att det går att åstadkomma ett förtroende mellan frivårds- och polispersonal.

Exempel 5 – kronofogden, försäkringskassan, skattemyndigheten m.fl.

Denna aktivitet syftar till att minska den ekonomiska vinningen av brott och försvåra en kriminell livsstil. Metoden riktar in sig på de grovt kriminella som polispersonal träffar på i den dagliga verksamheten, dvs. på gatunivån. På central och även i viss mån regional nivå finns aktiviteter mot centrala aktörer i kriminella organisationer (t.ex. RUC, de Regionala UnderrättelseCentren). Det arbetet kommer inte att beskrivas i denna rapport, utan något man valt att kalla för LUC (Lokalt UnderrättelseCenter) som bedrivs på lokal nivå.

För de kriminella ingår det i planen att de kan åka fast. De tycker att det kan vara värt att sitta av ett straff, eftersom de efter avtjänat straff kan ha det gott ställt, ansåg en polis som intervjuats. Han betonade att det är viktigt att komma åt dessa pengar för att minska utbytet av brott. Motivationen att vara beredd att ta ett straff kan bli låg om brottslingen riskerar att bli av med vinsten. Det kan göra att det inte blir lika attraktivt att begå brott och att glorifieringen minskar. Många kriminella blir förebilder för ungdomar i riskzonen. Ungdomarna ser att personer kan köra omkring i dyra bilar, ha dyra klockor, guldkedjor etc. och kan ”strö pengar omkring sig”. Ungdomarna vet att dessa personer inte har något jobb och att de då och då sitter av fängelsestraff. Det är lätt att ungdomarna tänker: ”det livet vill jag också ha”, särskilt om de kanske inte lyckats i skolan och har svårt att få ett jobb.

En förutsättning för denna aktivitet är tolkningen av sekretesslagen. När det gäller utbyte av information har en bedömning på myndighetsnivå gjorts att det finns möjlighet att återropa samhällsintresset av att kunna agera mot denna typ av problem. Den polis som intervjuats framhåller dock att det i varje enskilt fall

görs en prövning om information kan lämnas ut mellan myndigheter. De myndigheter polisen samverkar med är försäkringskassan, skatteverket, kronofogden och tullen. Information från polisen kan leda till att skatteverket upptaxerar en individ som får en skatteskuld. Kronofogden kan begära handräckning av polisen för att driva in skulden. Att skatteverket upptäcker att en person har ett svartjobb kan påverka bidragen från försäkringskassan. Myndigheternas aktiviteter hänger ihop med varandra. Samverkan har ökat möjligheterna att komma åt grovt kriminella personer som dessutom utnyttjar bidragssystemen, har otaxerade inkomster och inte betalar sina skulder.

Tabell 20. Polisens samverkan med de fyra myndigheterna.

Myndighet	Aktivitet/Effekt av aktivitet
Försäkringskassan	Kan medföra att oriktiga sjukintyg och bidrag upphävs. Ett sådant beslut kan sluta i återbetalningsskyldighet.
Skatteverket	Kan medföra upptaxering och en skatteskuld.
Kronofogden	Driva in skulder. Kan t.ex. röra sig om återbetalningsskyldighet till försäkringskassan, skatteskulder och skadestånd i brottmål.
Tull	Kan medföra åtgärder mot grovt kriminella i samband med utlandsresor, t.ex. för att hitta narkotika.

Den polis som intervjuats berättar att arbetet flyter på bra och att samverkan sker på handläggarnivå. Från början skedde samverkan på chefsnivå. Det är viktigt att respektive myndigheter avsätter resurser och känner sig trygga med samverkan. Det kan därför vara bra att till att börja med samverka på chefsnivå. Polisen förmedlar namn och personnummer på personer det finns anledning för andra myndigheter att ha uppsikt på. Om polisen träffar på någon som har en skuld kan det finnas skäl att ta kontakt med kronofogden för att kunna utmäta egendom omedelbart. Polisen får dock inte hålla kvar någon för att en utmätning skall kunna ske, men kronofogden kan begära handräckning av polisen. Att polisen och kronofogden har ett uppbyggt samarbete underlättar detta arbete.

I samband med husrannsakan kan polisen finna att en person med bostadsbidrag inte bor på den adress bidraget avser. En kontakt med försäkringskassan kan göra att bidragen upphör och att personen blir återbetalningsskyldig. Denna kontakt sker i form av att handlingar upprättas, sekretessprövas samt distribueras.

För att kunna komma åt en person handlar det om att göra en totalbild av dennes ekonomi. Det görs normalt på de samverkansmöten man har. Behovet styr när sådana möten hålls och i genomsnitt har det blivit ungefär var sjätte vecka. På ett samverkansmöte hinner man i genomsnitt att avhandla fem till sex personer. Information från t.ex. kronofogdemyndigheten kan göra att polisen

har ett extra öga på en viss individ. Det kanske finns behov att göra iakttagelser om att personen ifråga färdas i en viss bil som denne formellt sett inte äger. Ett par ytterligare observationer kanske räcker för att utmäta bilen. När det gäller fordon är grundregeln att det räcker med tre iakttagelser som är utspridda över några veckor för att det skall kunna anses röra sig om dold äganderätt. Andra uppgifter vägs också in, t.ex. i vilket sammanhang bilen har setts och var den stått parkerad. Vem som betalat bilen, försäkringar och reparationer är också intressant samt vad nära anhöriga/kamrater säger om ägandeförhållandena. Förutom mötena har handläggare kontinuerlig kontakt i enskilda ärenden.

Ny lagstiftning avseende utvidgad förverkande har också gjort att polisen fått större möjligheter att beslagta egendom. Vissa brott, t.ex. grova rån är förverkandeutlösande. Om en person döms för brott finns det möjlighet att förverka egendom om det är mera sannolikt att den kommer från brottslig vinst. Tidigare var pengar och egendom tvungna att knytas till det brott man var misstänkt för. I samband med att någon grips för brott försöker polisen, om de träffar på egendom som kan bli föremål för ett förverkande, att få till ett utvidgat förverkande. I andra hand sker en kontroll mot kronofogden.

Den polis som intervjuats berättar att han upplever att de kriminella påverkas av aktiviteten, bl.a. har vissa kriminella uppsökt kronofogden för att betala sina skulder. De verkar tycka att det är slitsamt att bli av med dyra klockor, smycken, fordon och kontanter. Givetvis vidtar brottslingarna motåtgärder. Av den anledningen är det viktigt att lagstiftningen utformas så att den kriminella livsstilen försvåras och att luckor i lagstiftningen täpps till kontinuerligt.

I exempel fem framgick att tullen var en samarbetspart i den planlagda aktiviteten för att försvåra en kriminell livsstil. Det finns flera andra former av samverkan med tullen och polisen som bl.a. syftar till att upptäcka narkotika. Det handlar dels om att det byggts upp väl fungerande informationskanaler så att information snabbt kan nå rätt befattningshavare, dels om att tullpersonal och poliser arbetar gemensamt mot vissa problem.

MÅL OCH UPPFÖLJNING

I sina målformuleringar och sin uppföljning av verksamheten har polisen med utgångspunkt från ett övergripande mål, fokus på delmål som kan uttryckas i enkelt mätbara kvantitativa termer. Uppföljning sker genom att fastställa i vad mån man uppnått dessa värden. Inom narkotikaområdet förekommer målsättningar som att t.ex. öka antalet upptäckta narkotikabrott. Ibland är målen även nedbrutna till antalet överlåtelsebrott, antalet grova narkotikabrott och antalet narkotikabrott där en ungdom är misstänkt.

För år 2011 är det övergripande nationella målet formulerat som följer:

NATIONELLT MÅL FÖR 2011

- Polisen ska bidra till att minska tillgången på och användningen av narkotika i samhället med ökat fokus mot överlåtelsebrott.

Polismyndigheterna fastställer egna mål som skall bidra till att den nationella målsättningen uppnås. Det är vanligt att det resulterar i lätt kvantifierbara specifikationer såsom att ett visst antal narkotikabrott skall upptäckas. I Stockholms polismyndighets verksamhetsplan för år 2011 gällande narkotikaområdet är följande angivet:

MYNDIGHETENS MÅL FÖR 2011

- Den uppdagade narkotikabrottsligheten ska uppgå till 21 000 anmälda brott.
- Andelen narkotikabrott med misstänkt upp till 18 år ska öka i förhållande till det totala antalet anmälda narkotikabrott.
- Antalet anmälda överlåtelsebrott ska uppgå till lägst 2 100.

Andra polismyndigheter har gjort på ett liknande sätt. I målformuleringen finns emellertid ett definitionsproblem som hänger samman med att ett *uppdagat brott* inte är liktydigt med ett *anmält brott*. Förklaringen är följande: Vid misstänkt bruk av narkotika upprättas en brottsanmälan. Detta görs oavsett om analysen kommer visa att personen har narkotika i kroppen eller ej. I många fall upprättas dessutom anmälningar vid misstänkt innehav av narkotika även om det vid en kroppsvisitation visade sig att personen inte hade någon narkotika på sig. Det är själva misstanken som resulterar i en anmälan och som ligger till grund för

eventuella tvångsåtgärder i form av kroppsbesiktningar, kroppsvisitationer och husrannsakingar. Samma förhållande råder vid en misstanke om överlåtelsebrott. Strikt sett är de uppdagade brotten bara en delmängd av de anmälda brotten av det enkla skälet att det i många fall upprättas anmälningar utan att något brott ägt rum. Målsättningen att uppdaga ett visst antal brott kan rimligen därför inte likställas med antalet upprättade anmälningar. Trots detta mäts utfallet av verksamheten på detta sätt.

Målformuleringsprocessen blir än mer problematisk när man studerar hur det nationella målet har brutits ned på myndighetsnivå. Det går nämligen att ifrågasätta grundantagandet om ett tydligt samband mellan en ökning av antalet anmälda brott och en minskad tillgänglighet på narkotika. Målformuleringen och sättet att mäta dess uppfyllelse är i själva verket paradoxal – något som är lätt att inse. Om en polismyndighet är exceptionellt framgångsrik i sitt arbete och lyckas utrota narkotikan kommer den överhuvudtaget inte att ha några brott att rapportera. En sådan situation är måhända orealistisk. Men ett distrikt som är effektivt i sin strävan att minska tillgång och bruk av narkotika binder ris för egen rygg eftersom det kommer bli allt svårare för poliserna att uppdaga narkotikabrott, i synnerhet överlåtelsebrott.

Ett av problemen med en alltför stor betoning på ovanstående kvantitativa mål är att organisationsformer och arbetsmetoder som har goda förutsättningar att minska tillgången på narkotika riskerar att inte få det utrymme de borde ha.

Anpassningar

Nuvarande sätt att styra verksamheten bygger på att det gäller att uppnå den fastställda kvantiteten. Hur myndigheterna ligger till med avseende på målnuppfyllelse avläses under verksamhetsåret. Illustrationen nedan visar hur en chef kräver åtgärder av en underlydande chef för att målen skall bli uppfyllda.

(Enligt) den senaste redovisningen från ekonomiavdelningen har vi nu röda resultat på narkotikasidan. Detta är ej acceptabelt. Vi har tidigare alltid haft gröna siffror! Du måste nu se till att förbättra detta. Jag kräver och förväntar ett bättre resultat. ... jag vill att du (datum) redovisar hur vi skall åtgärda detta. Jag vill att det på mitt bord (datum) ligger en plan för hur vi på samtliga narkotikaområden skall - med snabba steg - gå från rött till grönt.

Uppföljningssystemet riskerar att skapa en press till olika former av anpassningar. Ett flertal poliser från distriktet i illustrationen ovan har t.ex. berättat att de skriver anmälningar om överlåtelsebrott även om det är uppenbart att det inte kommer att gå att lagföra någon för detta, exempelvis om någon påträffas med några bitar hasch utan att det finns någon annan stödbevisning. En upprättad anmälan om ett överlåtelsebrott bidrar dock till målnuppfyllelsen. Strävan

att uppfylla den begärda kvoten blir ett mål i sig och därmed ett självändamål.

Fenomenet är välkänt från forskningslitteraturen och kallas målförskjutning (Merton, 1968; Miller, 1996; Johansson, 1992; Bruzeliuz & Skärvad, 1989; Ljungberg, 1994; Perrin, 1998). I illustrationssyfte ger vi två tydliga exempel från det polisiära verksamhetsfältet.

Ett fall med förvanskade siffror utspelade sig i Kent, Storbritannien. Polis­männen kunde bl.a. sitta på caféer och notera registreringsnumret på bilar som passerade. De anmälde sedan bilarna stulna, för att en tid senare rapportera att de hittats, utan att ägaren haft en aning om att bilen varit stulen – allt i syfte att få bra statistik (Young, 1991).

I New York har en remarkabel brottsminskning inträffat¹¹. Polischeferna hålls där via den s.k. CompStatprocessen ansvariga för utvecklingen (se Knutsson, 2000). Det finns en mycket stark press på att redovisa ”bra” värden i form av brottsminskningar och i varje fall inte ökning. Detta har även starka politiska värden, eftersom borgmästaren, förutom att ytterst vara ansvarig för polisverksamheten, säljer New York som en trygg storstad.

I tider då brottsligheten tenderar att öka skapar detta väldiga problem. En sådan situation inträffade år 2010, med ett antal rejäla skandaler som följde. Det fördes en livlig diskussion i massmedia – bl.a. i New York Times, Wall Street Journal, Village Voice och radio – om det inte var så att polisen manipulerade brottsstatistiken (cooking the books) för att dölja en brottsökning. Några smakprov från de mer uppmärksammade fallen följer:

- Polismannen Adrian Schoolcraft¹² agerade ”whistleblower” och spelade på band in uppmaningar från polischefer att ”göra om” indextbrott¹³ – som skulle ha hamnat i CompStat-systemet – till mindre grova brott och förseelser som inte bokförs i CompStat.
- En kvinna som anmälde ett våldtäktsförsök kände inte igen sina uppgifter i anmälan – brottet var registrerat som sexuellt ofredande – ett brott som inte registreras i CompStat. Vidare visade en jämförelse med sjukhusstatistik stora skillnader med avsevärt färre i polisens statistik – trots att många av de vårdade våldtäktsoffren gjorde polisanmälningar¹⁴.
- Professor Eli Silverman, med en ingående kännedom om NYPD (se t.ex. Silverman, 1999), har tillsammans med en kollega genomfört en enkätundersökning med f.d. polisbefäl från NYPD. Många uppgav att de varit med om att göra ”oetiska” förändringar av brottsanmälningar.

¹¹ Bakgrunden till brottsminskningen är omtvistad. Somliga menar att det är andra faktorer än polisen som ligger bakom, medan andra hävdar att polisens insatser varit avgörande (se t.ex. Blumstein & Wallman, 2000 respektive Kelling & Sousa, 2001).

¹² <http://schoolcraftjustice.com>.

¹³ Indextbrott består av grova brott som inrapporteras till FBI som för en landsomfattande statistik.

¹⁴ <http://theuptowner.org/tag/deborah-nathan>.

¹⁵ <http://nypdconfidential.com/index.html>.

Uppföljningssystemets innebörd

Innebörden av uppföljningssystem av denna art är att den högste chefen hålls ansvarig för måluppfyllelsen. Om en sådan inte kan redovisas drabbas denne av någon form av negativ reaktion. Detta får följdverkningar ner i organisationen och påverkar förhållandet mellan chefer och medarbetare och deras befordringsmöjligheter, lön etc. För att undvika negativa konsekvenser uppstår olika former av anpassningar.

Det centrala är naturligtvis verksamheten och hur den bedrivs. Hypotetiskt kan två storleksmässigt liknande områden som uppnår samma antal redovisade brott ha helt olika innehåll i sitt arbete gentemot narkotikan. I det ena området kan polisen primärt rikta in arbetet för att just uppfylla kvoten. I det andra området kan polisen genomföra ett planlagt arbete, där man når upp till kvoten, men där insatser är inriktade på att åstadkomma största möjliga effekt. Det senare är naturligtvis det önskvärda.

Nuvarande uppföljningssystem som används inom den svenska polisen åskådliggör således inte skillnader i polismyndigheternas arbete gentemot narkotikan och det går inte att utläsa vilka som är framgångsrika eller inte. Det finns enligt vår uppfattning ett behov av att utveckla nuvarande system med målformulering och uppföljning (se Holgersson & Knutsson, 2008; 2009).

Alternativt uppföljningssystem

Vi vill understryka att vår ambition inte är att lämna ett förslag till hur ett nytt uppföljningssystem skall utformas, utan att lämna ett bidrag till diskussionen om hur polisen kan ta fram ett mer ändamålsenligt uppföljningssystem.

Utgångspunkten är att nuvarande system är alltför knapphändig och att det i värsta fall ger upphov till följder som är till men för polisens arbete gentemot narkotikan. Det finns dessutom andra dimensioner som har med rättssäkerhet och lagtillämpning att göra och som borde tillvaratas.

Basen för hur verksamheten bedrivs måste vara den lokala problembilden. För att kunna bedöma insatserna måste målformulering och i synnerhet uppföljningen kunna fånga upp och spegla olikheter i förutsättningarna för arbetet och arbetets inriktning och utförande.

Fundamentalt är hur beslutsunderlagen tas fram och deras kvalitet, och hur väl sedan polisen lyckats arbeta gentemot den definierade problembilden. Några infallsvinklar och viktiga frågor för uppföljningen anges nedan.

Försäljningsnätverken

På vilket sätt har försäljningsnätverk kartlagts? Hur många har identifierats? Efter vilken princip har de som angrips valts ut? Hur har arbetat mot dem bedrivits? I vilken omfattning samverkar polisen med skatteverk, försäkringskassan och tull? Genomförs aktiviteter för att försöka komma åt tillgångar som uppkommit genom kriminell verksamhet? Vilket har utfallet blivit?

Arbetet gentemot brukarledet

Hur ser narkotikasituationen ut? Finns några geografiska områden som är särskilt utsatta? Hur ser situationen ut för ungdomarna? Hur har arbetet bedrivits utifrån kartläggningen? Hur har samarbetet med socialtjänsten, frivilligorganisationer, landstinget och frivården fungerat?

Internet

Hur har arbetet på internet bedrivits? Vilken typ av insatser har det givit upphov till?

Tips

Hur har tipsmottagningen fungerat? I hur hög grad har tipsen bearbetats? Hur stor andel av tipsen har lett till konkreta åtgärder?

Dessa i ord beskrivna förutsättningar och inriktningar av arbetet kompletteras med kvantitativa uppgifter vars syfte är att fånga upp viktiga aspekter av hur myndigheterna bedrivit sitt arbete.

På myndighetsnivå går det att uppskatta en ungefärlig resursåtgång för de mest använda metoder som tas upp i denna rapport:

- A. Antal poliser (årsarbetskrafter) som helt eller i huvudsak arbetar med narkotikabrott (mer än 75 procent av tiden).
- B. Antal poliser (årsarbetskrafter) som i stor utsträckning arbetar med narkotikabrott (mer än 40 procent av tiden).
- C. Procentuell resursfördelning mellan dokumentationsorienterad och ingripandeorienterad metod avseende årsarbetskrafterna redovisade i (A) och (B).
- D. Procentuell resursåtgång för utredning avseende årsarbetskrafterna redovisade i (A) och (B).

En sådan redovisning kan ge en indikation på hur narkotikaarbetet bedrivs i olika myndigheter. Det finns därigenom en möjlighet att göra jämförelser och ställa frågor kring motivet till varför en viss fördelning valts.

Det kan dessutom vara fruktbart att i redovisningen särskilja utfallet mellan personal ingående i punkt (A) och (B) ovan från övrig personal t.ex. poliser från ingripandestyрkan. Detta kan underlätta en bedömning av effekten av att ha avdelad personal som engagerar sig i narkotikabrott. Se uppställningen nedan.

	Av personal ingående i punkt (A) och (B) ovan	Av övrig personal
Hur många anmälningar avseende innehav av narkotika upprättades där det fanns en skälig misstanke?		
Hur många anmälningar avseende överlåtelsebrott upprättades där det fanns en skälig misstanke?		
Hur många kroppsbesiktningar avseende ringa narkotikabrott genomfördes?		
Procentuell fördelning mellan positiva respektive negativa prov.		
Totala antalet individer som blev föremål för kroppsbesiktningar.		
Hur ser fördelningen ut av antal fall av bruk hos de kontrollerade?		
Hur många kroppsbesiktningar utfördes på ungdomar under 20 år?		
Procentuell fördelning mellan positiva respektive negativa prov för ungdomar under 20 år.		
Antalet ungdomar (individer) under 20 år som blev föremål för kroppsbesiktning.		
Hur många LVM-anmälningar skrevs?		
Hur många individer blev föremål för LVM-anmälningar?		
Hur många LVM-anmälningar upprättades gällande ungdomar under 20 år?		
Hur många ungdomar (individer) under 20 år blev föremål för minst en LVM-anmälan?		

Det finns också annan statistik som kan vara användbar för att bedöma utfallet av verksamheten:

- (E) Hur många personer blev lagförda för grova narkotikabrott?
- (F) För hur många individer resulterade LVM-anmälningar i tvångsvård?
- (G) Hur många hembesök har genomförts med anledning av misstänkt narkotikabrott?
- (H) Hur många hembesök har genomförts med anledning av misstänkt narkotikabrott där misstänkt är under 15 år?
- (I) Hur många hembesök har genomförts med anledning av misstänkt narkotikabrott där misstänkt är mellan 15 och 18 år?

Slutord

Framtagning av ett nytt system för uppföljning bör ske i nära samverkan med praktiker med insikter i problemets natur och förutsättningarna för polisens arbete. Arbetet kräver eftertanke och införandet bör ske stegvis. Det gäller både för den kvalitativa uppföljningen och för kvantitativa variabler. För att uppföljningsinstrumentet skall bli så bra som möjligt måste polisen våga pröva sig fram och inte utgå från att det direkt går att komma fram till en optimal lösning. Utvecklingsarbetet måste få ta tid. I grunden är det tre fundamentala frågor som kräver svar. Hur ser problemet ut? Hur skall det angripas? Vad blev resultatet?

Litteratur

Andréasson, S. & Stenström, N. (2008). Inledning. S. Andréasson (red.) *Narkotikan i Sverige: metoder för förebyggande arbete. En kunskapsöversikt*. Östersund: Statens folkhälsoinstitut.

Barr, R. & Pease, K. (1990). Crime Placement, Displacement, and Deflection. M. Tonry & N. Morris (red.) *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 12, Chicago: University of Chicago Press.

Bejerot, N. (1977). *Narkotika och narkomani*. 3:e upplagan. Stockholm: Bonniers.

Blumstein, A. & Wallman, J. (red.) (2000). *The Crime Drop in America*. New York: Cambridge University Press.

Bokhout van Solinge, T. (2004). *Dealing with Drugs in Europe. An investigation of European Drug Control Experiences: France, the Netherlands and Sweden*. The Hauge: BJU Legal Publishers.

Brottsförebyggande rådet (1999). *Ungdomar, droger och polisens insatser*. Brottsförebyggande rådet, Rapport 1999:1. Stockholm: Elanders Gotab.

Brottsförebyggande rådet (2003). *Polisens insatser mot narkotikabrottsligheten - Omfattning, karaktär och effekter*. Brottsförebyggande rådet, Rapport 2003: 12. Stockholm: Edita Norstedt.

Bruzeliuz, L.-H. & Skärvad, P.-H. (1989). *Integrerad organisationslära*. Studentlitteratur: Lund.

Chatwin, C. (2003). Drug policy developments within the European Union - the destabilizing effects of Dutch and Swedish drug policies. *The British Journal of Criminology*, 42(3): 567-582).

Clarke, R.V. & Weisburd, D. (1994). Diffusion of Crime Control Benefits: Observations on the Reverse of Displacement. R.V. Clarke (red.) *Crime Prevention Studies*, vol. 2,. Monsey, N.Y.: Criminal Justice Press.

Clarke, R.V. (1983). Situational Prevention: Its Theoretical Basis and Practical Scope. M. Tonry & N. Morris (red.) *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, vol. 4, Chicago: University of Chicago Press.

Clarke, R.V. (1997). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. New York: Harrow and Heston.

Clarke, R.V. (2004). Technology, Criminology and Crime Science. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 10: 55-63.

Clarke, R.V. (2007). Situational Crime Prevention. R. Wortley & L. Mazzerolle (red.) *Environmental Criminology and Crime Analysis. Collumpton*: Willan Publishing.

Clarke, R.V. & Eck, J. (2005). *Bli en problemlösande brottsanalytiker i 55 steg*. Solna. Polishögskolan, Vidareutbildningen, PHS-rapport, 2006:1.

Cornish, D.B. & Clarke, R.V. (1986). *The Reasoning Criminal – Rational Choice Perspectives on Offending*. New York: Springer Verlag.

Cornish, D.B. & Clarke, R.V. (2004). Opportunities, Precipitators and Criminal Decisions: A Reply to Wortley's Critique of Situational Prevention. M. J. Smith & D.B. Cornish (red.) *Theory for Practice in Situational Crime Prevention*. Crime Prevention Studies, vol. 16, Monsey: Criminal Justice Press.

Eck, J.E. (1993). The Threat of Crime Displacement. *Criminal Justice Abstracts*, 25(3): 527-546.

Edmunds, M.; Hough, M. & Urquia, N. (1996). *Tackling Local Drug Markets*. Crime Detection and Prevention Series. Paper 80. London: Home Office

Felson, M. (2006). *Crime and Nature*. Thousand Oaks: Sage.

Gripenberg Abdon, J.; Wallin, E. & Andréasson, S. (2011). The "Club against Drugs" program in Stockholm, Sweden: two cross-sectional surveys examining drug use among staff at licensed premises. *Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy*. 6:2, <http://www.substanceabusepolicy.com/content/6/1/2>

Guerette, R.T. & Bowers, K.J. (2009). Assessing the Extent of Crime Displacement and Diffusion of Benefits: A Review of Situational Crime Prevention Evaluations. *Criminology*, 47(4): 1331-1368.

Guerette, R.T. (2009a). The Pull, Push and Expansion of Situational Crime Prevention Evaluation: An Appraisal of Thirty-Seven Years of Research. N. Tilley & J. Knutsson (red.) *Evaluating Crime Reduction Initiatives. Crime Prevention Studies*, vol. 24, Monsey, N.Y.: Criminal Justice Press.

Guerette, R.T. (2009b). *Analyzing Crime Displacement and Diffusion*. Tool Guide No. 10. Center for Problem-Oriented Policing. <http://www.popcenter.org/tools/displacement/>

Haracopos, A. & Hough, M. (2005). *Drug Dealing in Open-Air Markets*. Problem-Oriented Guides for Police. Problem-Specific Guides Series. Guide No.31. http://www.popcenter.org/problems/problem-drug_open_markets.htm.

Hibell, B.; Andersson, B.; Ahlström, S.; Balakireva, O.; Bjarnason, T.; Kokkevi, A. & Morgan, M. (2000). *The 1999 ESPAD Report. Alcohol and Other Drug Use Among Students in 30 European Countries*. Stockholm: The Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, CAN. Council of Europe. Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs (Pompidou Group).

Hibell, B.; Andersson, B.; Bjarnarson, T.; Ahlström, S.; Balakireva, O.; Kokkevi, A. & Morgan, M. (2004). *The 2003 ESPAD Report. Alcohol and Other Drug Use Among Students in 35 European Countries*. Stockholm: The Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, CAN. Council of Europe. Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs (Pompidou Group).

Hibell, B.; Guttormsson, U.; Ahlström, S.; Balakireva, O.; Bjarnason, T.; Kokkevi, A. & Kraus, L. (2009). *The 2007 ESPAD Report. Substance Use Among Students in 35 European Countries*. The Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs (CAN) Stockholm: Modintryckoffset AB.

Holgersson, S. (2000). Utvärdering av Söderorts polismästardistrikt. Förändringsbehov inom polisen. AA 124-41995-98, Polismyndigheten i Stockholms län.

Holgersson, S. (2001). IT-system och filtrering av verksamhetskunskap – kvalitetsproblem vid analyser av och beslutsfattande som bygger på uppgifter hämtade från polisens IT-system. Institutionen för datavetenskap, Linköpings universitet.

Holgersson, S. (2005). *Yrke: POLIS*. Doktorsavhandling, Institutionen för datavetenskap, Linköpings universitet.

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

Holgerrsson, S. (2008). *Spelar skillnader i arbetsprestation mellan poliser någon egentlig roll?* Rapport 006-2008. Växjö: Växjö universitet.

Holgerrsson, S. & Knutsson, J. (2008). *Individuella arbetsprestationer i uniformerat polisarbete*. Växjö University Studies in Policing. Växjö: Växjö universitet.

Johansson, R. (1992). *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Doktorsavhandling. Lund: Lunds universitet.

Kelling, G. & Sousa, W. (2002). *Do Police Matter? An Analysis of the Impact of New York City's Police Reforms*. (Civiv Report No 229.) New York NY: The Manhattan Institute.

Knutsson, J. (1995). *Polisen i parken – en studie i konsten att upprätthålla ordning*. PHS rapport 1995:2. Polishögskolan.

Knutsson, J. (1998). Situationell brottsprevention. *Svensk Juristtidning*. Årgång 83, 230-256.

Knutsson, J. (2000a). Swedish Drug Markets and Drugs Policy. M. Natarajan & M. Hough (red.) *Illegal Drug Markets: From Research to Prevention Policy*. Crime Prevention Studies, vol. 11, Monsey, NY: Criminal Justice Press.

Knutsson, J. (2000b). Hva med "New York-modellen"? Å. Thomassen & P.O. Strand (red.) *Ledelse i politiet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Knutsson (2008). Förebyggande effekter av polisens insatser mot narkotikan. S. Andréasson (red.) *Narkotikan i Sverige: metoder för förebyggande arbete*. En kunskapsöversikt. Statens folkhälsoinstitut: Östersund.

Knutsson, J. (2009). Standard of Evaluations in Problem-Oriented Policing-Projects. Good Enough? J. Knutsson & N. Tilley (red.) *Evaluating Crime Prevention Initiatives*. Crime Prevention Studies, vol. 24. Monsey, NY: Criminal Justice Press.

Knutsson, J. (2011). Vulnerability of Evaluators of Problem-Oriented Policing Projects. N. Tilley & G. Farrell (red.) *The Reasoning Criminologist: Essays in the honour of Ronald V. Clarke*. Routledge (under publicering).

Kühlhorn, E. (1976). *Frihetsberövanden och polisen – en utvärdering av LTO*. Brottsförebyggande rådet. Rapport 1976:1. Stockholm: Liber förlag.

Kühlhorn, E.; Kassman, A. & Ramstedt, M. (1996). *Åtgärder mot drogbrottslighet – ett naturligt experiment inom narkotikapreventionen*. Särtryck av Brå rapport 1996:4. Stockholm: Fritzes.

Lab, S. (2004). *Crime Prevention. Approaches, practices and evaluations*. Dayton: Anderson Publishing.

Leifman, H. (2008). Narkotikasituationen i Sverige under de senaste 15-20 åren. S. Andréasson (red.) *Narkotikan i Sverige: metoder för förebyggande arbete*. En kunskapsöversikt. Statens folkhälsoinstitut: Östersund.

Ljungberg, A. (1994). *Measurement of Service and Quality in the Order Process*. Licentiatavhandling 94:04. Lunds universitet: Lund.

Madensen, T.D. & Eck, J.E. (2010). Brott i folksamlingar – ett kontextuellt kriminologiskt perspektiv. J. Knutsson & T.D. Madensen (red.) *Att förebygga våld i folksamling*. Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion. Rapport 2010:1.

Merton, R. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.

Miller, G. (1996). Hierarkins Ekonomi: *Att styra Effektiva Organisationer*. Stockholm: SNS förlag.

Patton, M.Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park: Sage Publications.

Perrin, B. (1998). *Effective use and misuse of performance measurement, American Journal of Evaluation*, 19(3): 367-379.

Rengert, G., Ratcliffe, J.H. & Chakrovorty, S. (2005). *Policing Illegal Drug Markets: Geographic Approaches to Crime Reduction*. Monsey, NY: Criminal Justice Press.

Sherman, L. (1990). Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence. Tonry, M. och Morris, N (red.) *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, vol. 12. Chicago: University of Chicago Press.

Silverman, E. (1999). *NYPD Battles Crime – Innovative Strategies in Policing*. Boston: Northeastern University Press.

Tilley, N. (2004). Using crackdowns constructively in crime reduction. R. Hopkins Burke (red.) *Hard Cop, Soft Cop*. Cullumpton: Willan Publishing.

United Nations Office on Drugs and Crime (2006). *Sweden's Successful Drug Polic: a Review of the Evidence*. http://www.unodc.org/pdf/research/Swedish_drug_control.pdf

Weisburd, D.; Wyckoff, L.; Ready, J.; Eck, J.E.; Hinkle, J. & Gajweski, F. (2006). Does Crime Just Mover Around the Corner? A controlled study of spatial displacement and diffusion of crime control benefits. *Criminology*, 44(3): 549-591.

Young, M. (1991). *An inside job*. Oxford: Oxford University Press.

I rapporten *Polisens arbete mot narkotika* beskrivs utvecklingen och innebörden av narkotikapolitiken inom ramen för rättssystemet. Polisen har över tid fått en allt större roll i denna politik. Förutom en diskussion om förebyggande effekter av polisens arbete redogörs även för utvärderingar av polisinsatser mot platser där narkotikahandel förekommer. Dessutom innehåller rapporten en beskrivning av olika arbetsmetoder som polisen använder sig av i arbetet mot narkotika. Avslutningsvis diskuteras nuvarande sätt att formulera mål och alternativa principer för hur verksamheten kan följas upp.

Stefan Holgersson är både forskare och polis. Innan han blev polis tog han examen som systemvetare. Holgersson disputerade år 2005 med avhandlingen *Yrke: Polis*.

Johannes Knutsson är professor i polisforskning vid Politihøgskolen i Oslo och är dessutom verksam vid Rikspolisstyrelsen. Knutsson har sedan mitten av 1970-talet ägnat sig åt forskning om polis.



Polisen

www.polisen.se

Ring 11414 till Polisen