



Direktiv regeringsuppdraget Åtgärder mot livsstilskriminellas brottslighet

Beslut

Rikspolisstyrelsen uppdrar åt länspolismästaren Klas Johansson att leda genomförandet av regeringens uppdrag att vidta åtgärder mot livsstilskriminellas brottslighet. Uppdraget innefattar att leda den nationella satsningen mot livsstilskriminella och framtagandet av en vägledning för hur polismyndigheterna ska arbeta mot och identifiera de livsstilskriminella. Klas Johansson får ta i anspråk nödvändiga resurser för satsningens genomförande från Polisavdelningen. Arbetet ska bedrivas i nära samverkan med polismyndigheterna. Uppdragets genomförande förutsätter en aktiv medverkan av polismyndigheterna.

Rikspolisstyrelsen uppdrar åt länspolismästaren Karl Wallin att planera och genomföra en nationell konferens för att informera om regeringens uppdrag att vidta åtgärder mot livsstilskriminellas brottslighet och planerade åtgärder för uppdragets genomförande. Den nationella mobiliseringen ska stimulera till utbyte av kunskap och erfarenhet.

Rikspolisstyrelsen uppdrar åt Verksledningskansliet, Utvärderingsfunktionen, att genomföra en utvärdering av den nationella satsningen mot livsstilskriminellas brottslighet avseende såväl metoder som effekter.

Rikspolisstyrelsen uppdrar åt Ekonomiavdelningen att sammanställa, analysera och redovisa resultatet av den nationella satsningen inför såväl kvartalsvisa uppföljningar som delredovisningar och slutredovisning. Uppdraget omfattar även myndighetsvisa jämförelser över tiden och jämförelser mellan polismyndigheter.

Verksledningskansliet ska samordna delredovisningar och slutredovisning till regeringen.

Rikspolisstyrelsen uppdrar till Verksledningskansliet att samordna delredovisningar och slutredovisning.

Bakgrund

Regeringen har den 30 juni 2011 uppdragit åt Rikspolisstyrelsen att säkerställa att åtgärder vidtas mot de livsstilskriminella vars upprepade brottslighet drabbar många människor i vardagen. I uppdraget ingår att:

- Utarbeta en vägledning för hur polismyndigheterna ska arbeta mot och identifiera de livsstilskriminella som står för en stor andel av den totala brottsligheten.
- Initiera en nationell satsning mot de livsstilskriminella.
- Låta utvärdera satsningens arbetsmetoder och effekter.
- Redovisa resultatet av satsningen.

Med livsstilskriminella avses den grupp personer som notoriskt begår nya brott. De står för en stor volym mängdbrott, ofta i kombination med ett pågående missbruk av alkohol och narkotika. Missbruket leder många gånger till ny kriminalitet. Denna kategori kriminella personer är en liten andel av alla brottslingar, men de står för en oproportionerligt stor andel av den sammanlagda brottsligheten. De är inte sällan välkända i sin närmiljö.

Rikspolisstyrelsen ska samråda med Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och övriga berörda myndigheter. I arbetet med vägledningen ska Rikspolisstyrelsen samråda med Brottsförebyggande rådet, som tagit fram en skrift om gärningsmannainriktade mållistor. Socialstyrelsens uppdrag att i samverkan med Rikspolisstyrelsen ta fram en vägledning för sociala insatsgrupper (Ju2011/1906/KRIM) ska också beaktas.

Uppdraget ska delredovisas till regeringen (Justitiedepartementet) senast den 1 mars 2012 och den 1 mars 2013. Slutredovisning innefattande utvärdering ska ske den 1 mars 2014.

Regeringen har som skäl för sitt beslut anfört följande. Det är ett kriminologiskt faktum att en liten andel av de kriminella personerna står för en oproportionerligt stor andel av den samlade brottsligheten. Deras brottslighet drabbar många människor i vardagen i form av till exempel inbrott och stölder. Personer som begår stölder och inbrott skapar ofta en stor otrygghet i lokalsamhället där brotten begås. Åtgärder behöver vidtas mot gruppen livsstilskriminella så att de hindras i sin brottsliga verksamhet. Det är nödvändigt med en grundlig underrättelseinhämtning så att Polisen vet hur, var och när de planerar eller utför nya brott. Målet med åtgärderna ska vara att de ska lagföras eller på annat sätt förhindras att fortsätta med sin brottsliga verksamhet. För att till exempel en narkotikamissbrukare ska sluta med sin kriminella verksamhet är det ofta en förutsättning att han eller hon avslutar sitt missbruk. Det är därför viktigt att personerna motiveras och lotsas vidare till vård och behandling. Rikspolisstyrelsen får därför i uppdrag att ta initiativ till en nationell satsning mot livsstilskriminellas brottslighet. Inom ramen för satsningen ska polismyndigheterna vidta åtgärder som syftar till att begränsa dessa personers handlingsutrymme att begå brott. För att polismyndigheterna ska kunna identifiera vilka personer som bör omfattas av åtgärderna ska Rikspolisstyrelsen ta fram en vägledning för hur polismyndigheterna ska kunna göra ett träffande urval av personer. I arbetet med att ta fram vägledningen ska Rikspolisstyrelsen utgå från befintliga nationella erfarenheter och internationell forskning. Vägledningen ska också innehålla metoder för polismyndigheternas operativa insatser. Det är viktigt att lärdomarna och

erfarenheterna av satsningen återanvänds av organisationen. Rikspolisstyrelsen ska därför låta utvärdera satsningens metoder och effekter.

Förväntade resultat

Polisens förmåga att identifiera livsstilskriminella och att vidta framgångsrika åtgärder mot deras brottslighet ska öka.

Den nationella satsningen mot livsstilskriminellas brottslighet ska bidra till att minska brottsligheten och öka tryggheten.

Förekomsten av mängdbrott och ordningsstörningar begångna av livsstilskriminella ska minska.

Inriktning

Uppdragets genomförande ska ha sin grund i nationell och internationell forskning samt beprövad erfarenhet. Arbetet ska vara underrättelsebaserat samt följa Polisens nationella utredningskoncept (PNU) och Polisens underrättelsemodell (PUM) med tillämpning av Polisens underrättelsemodell – Applikationer (PUM-A). Tydliga och tidssatta mål ska uppställas. Kontinuerlig uppföljning ska ske.

Nationell satsning mot livsstilskriminellas brottslighet

Inledning

En liten grupp livsstilskriminella begår en stor del av mängdbrotten. Internationell forskning indikerar att så få som tio procent av de kriminella står för hälften av alla brott. För att minska brottsligheten och öka tryggheten är det därför viktigt att vidta riktade åtgärder mot denna grupp av kriminella. Den trygghetsskapande effekten av ett framgångsrikt arbete mot livsstilskriminella bedöms vara betydande. Sådana åtgärder bör också leda till väsentligt bättre resultat för Polisen. En nationell satsning mot livsstilskriminellas brottslighet bör därför inledas snarast.

Nationell mobilisering

Den nationella satsningen mot livsstilskriminellas brottslighet ska inledas med en nationell konferens för att mobilisera hela polisorganisationen. I konferensen bör representanter för Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och externa samverkansparter delta. Ett nationellt kunskaps- och erfarenhetsutbyte ska utgöra grunden för det underrättelsebaserade arbete som sedan måste utföras lokalt i polismyndigheterna. Den nationella mobiliseringen ska resultera i ett nationellt inriktningsbeslut som därefter ska genomföras i polismyndigheterna. Det är viktigt att vidtagna åtgärder dokumenteras noggrant för att möjliggöra såväl framtagande av en vägledning för identifiering av och arbete mot livsstilskriminella som utvärdering och resultatredovisning. Uppföljning ska

ske månadsvis i polismyndigheterna. Uppföljningarna ska innefatta kvantitativa och kvalitativa analyser. Redovisning ska ske kvartalsvis till Rikspolisstyrelsen, Ekonomiavdelningen. Den nationella satsningen mot livsstilskriminellas brottslighet ska följas upp regelbundet på länspolismästarmötena.

Brottslighetens lokala anknytning gör det nödvändigt att i ett underrättelseperspektiv arbeta med lokala problembilder. Det är emellertid viktigt att aggregera de lokala problembilderna till regional och nationell nivå för att få kunskap om brottslighetens omfattning och karaktär. Rikskriminalpolisen ska delta i det nationella underrättelsearbetet. Brottsamordning och gärningsmannaprofilering är viktiga komponenter i ett effektivt arbete. Situationell brottsprevention och geografisk brottsanalys ska övervägas.

Nationell inhämtning av kunskap och erfarenhet

Den nationella konferensen ska följas av en nationell inhämtning av kunskap och erfarenhet. Inhämtningen ska omfatta såväl tillämpade arbetsmetoder som av polismyndigheterna vidtagna åtgärder mot livsstilskriminellas brottslighet. Syftet är dels att få ett bra underlag för det nationella inriktningsbeslutet, dels att möjliggöra en kvalitativt och kvantitativt god uppföljning och utvärdering. Polismyndigheterna ska senast den 1 november 2011 redovisa tillämpade arbetsmetoder och åtgärder vidtagna till och med den 30 september 2011. Åtgärder vidtagna under återstoden av 2011 ska redovisas den 15 januari 2012.

Nationellt inriktningsbeslut

Det nationella inriktningsbeslutet ska fattas i så god tid att polismyndigheterna kan inleda planlagda operativa insatser kopplade till inriktningsbeslutet från och med den 1 januari 2012. Den nationella satsningen ska pågå till och med den 31 december 2013. Det nationella inriktningsbeslutet ska fattas av rikspolischefen tillsammans med länspolismästarna.

Samverkan

Det är viktigt att arbetet bedrivs i nära samverkan med Åklagarmyndigheten på nationell och lokal nivå. Samverkan ska även ske med Domstolsverket. Eftersom de livsstilskriminellas brottslighet huvudsakligen är missbruksrelaterad bör en nära samverkan med Sveriges kommuner och landsting etableras. På den lokala nivån bör polismyndigheterna samarbeta med landsting och kommuner innefattande bland annat socialtjänst och sjukvård. Polisiära åtgärder måste kompletteras med vård och stöd för att kunna nå så goda resultat som möjligt. Den etablerade samverkan polis-kommun ska utnyttjas.

Framtagande av en vägledning för identifiering av och arbete mot livsstilskriminella

För att säkerställa en effektiv och likvärdig bekämpning av livsstilskriminellas brottslighet över hela landet ska framgångsrika metoder för identifiering av och arbete mot livsstilskriminella sammanställas till en vägledning för polismyndigheterna. Sammanställningen ska grundas på beprövade nationella och internationella erfarenheter samt nationell och internationell forskning. Framgångsrika metoder för identifiering av livsstilskriminella och operativa insatser ska spridas för nationell tillämpning. Ett sådant arbetssätt förväntas bidra till ett väsentligt bättre resultat för Polisen.

Gränsytor

Den nationella satsningen mot livsstilskriminellas brottslighet bör ske samordnat med övriga aktiviteter. Polisens och övriga aktörers insatser mot ungdomsbrottslighet innefattande arbetet med sociala insatsgrupper bör beaktas. För den händelse unga brottslingar inte fångas upp av sådana åtgärder riskerar de att utveckla en kriminell livsstil. Eftersom livsstilskriminella kan utnyttjas som bland annat målvakter av den grova, organiserade brottsligheten finns det också anledning att beakta kopplingarna till Polisens och övriga myndigheters åtgärder för att bekämpa den grova, organiserade brottsligheten. Ytterligare en gränsyta att beakta är den nationella satsningen mot mängd- och seriebrottslighet under ledning av den nyligen inrättade nationella operativa ledningsgruppen.

Avgränsningar

Uppdragets inriktning och omfattning avgränsas av definitionen av livsstilskriminella och det förhållandet att det preventiva perspektivet begränsats till preventiva åtgärder av polisiär karaktär och vård.

Definition av livsstilskriminella

En tydlig och allmänt accepterad definition av begreppet livsstilskriminella saknas. För uppdragets genomförande är det nödvändigt att skapa en gemensam förståelse av begreppet. Uttryck som vanekriminella, yrkeskriminella, kroniker eller persistenta brottslingar har använts för att beteckna gruppen. Även kriminella karriärer i olika former har använts som beteckning. I regeringsuppdraget lämnas följande beskrivning av livsstilskriminella.

”Med livsstilskriminella avses den grupp personer som notoriskt begår nya brott. De står för en stor volym mängdbrott, ofta i kombination med ett pågående missbruk av alkohol och narkotika. Missbruket leder många gånger till ny kriminalitet. Denna kategori kriminella personer är en liten andel av alla brottslingar, men de står för en oproportionerligt stor andel av den sammanlagda brottsligheten. De är inte sällan välkända i sin närmiljö.”

Begreppet livsstilskriminella omfattar sålunda personer som vid upprepade tillfällen begår mängdbrott och vars kriminalitet kan betraktas som en del av deras livsstil och vardag.

Det preventiva perspektivet

Uppdraget har även ett preventivt perspektiv som har avgränsats till preventiva åtgärder inom ramen för Polisens operativa arbete och de preventiva effekter som kan uppkomma som konsekvens av lagföring, till exempel inkapaciteringseffekter. Polisens preventiva åtgärder är framför allt situationellt orienterade, dvs. de syftar till att öka ansträngningen för den kriminelle att begå brott, att öka risken för upptäckt, att minska utbytet av brott eller att reducera orsaker till brott, till exempel genom kontroll av droger och alkohol (Clarke & Eck, Bli en problemlösande brottsanalytiker i 55 steg, Polishögskolan 2006:1).

Det preventiva perspektivet innefattar även de vård- och behandlingsåtgärder som genomförs av sjuk- och hälsovård eller sociala myndigheter, antingen som resultat av lagföring eller frivilliga åtaganden.

Utvärdering

Rikspolisstyrelsen ska låta utvärdera vidtagna åtgärder mot livsstilskriminellas brottslighet avseende såväl arbetsmetoder som effekter. Utvärderingen ska omfatta både den nationella satsningen mot livsstilskriminellas brottslighet och vägledningen för identifiering av och arbete mot livsstilskriminella.

Utvärderingen av den nationella satsningen mot livsstilskriminellas brottslighet är en effekt- och processutvärdering med fokus på lagförda individer och deras eventuella återfall i brott samt effekter på brottsligheten i samhället. Åtgärder som syftar till att begränsa livsstilskriminellas handlingsutrymme att begå brott ska vidtas. För att kunna bedöma åtgärdernas effekter är det nödvändigt att noggrant studera åtgärdernas genomförande samt vilka aktörer som genomför åtgärder som direkt eller indirekt har betydelse för effekterna. Hänsyn ska tas till positiva och negativa omfördelningseffekter.

För att kunna studera effekter av vidtagna åtgärder måste en nulägesbeskrivning göras. Nulägesbeskrivningen ska bidra till nödvändig kunskap för vidtagande av relevanta åtgärder mot livsstilskriminellas brottslighet och ge en jämförelsenivå för utvärdering av effekter och resultat. Det ankommer på Utvärderingsfunktionen att tillsammans med nedan beskrivna arbetsgrupper och polismyndigheterna ta fram en nulägesbeskrivning. Pågående aktiviteter som direkt eller indirekt påverkar livsstilskriminellas aktiviteter i samhället ska inventeras. Därutöver ska forskning och erfarenheter från operativt arbete analyseras.

För att kunna se effekter och resultat är det viktigt att åtgärder genomförs och får tid att verka. Alltför ofta antas åtgärder fungera direkt efter genomförande. Erfarenheter indikerar att det kan ta flera månader för en komplicerad åtgärd att få full verkan i operativt arbete. Först när en åtgärd nått den verkan som avses eller bedöms som tillräcklig och fått verka en tid, kan utvärdering inledas. Vidtagna åtgärders påverkan på lagförda personer kan utvärderas tidigast sex månader efter dom i tingsrätt (jfr.

Handläggningstider i rättskedjan, Brå-rapport 2011:3). Återfall i brott kräver längre uppföljningstid och kan studeras på ett tillförlitligt sätt först cirka ett-tre år efter avtjänat straff.

Vägledningen för identifiering av och arbete mot livsstilskriminella ska utvärderas separat som en effekt- och processutvärdering. Utvärderingen ska i denna del fokusera framför allt på måloppfyllelsen, dvs. hur vägledningen når ut till myndigheterna, hur väl den används och vilka effekter vägledningen har på det operativa arbetet. Även vägledningen kräver en rimlig tidsperiod för genomförande och verkan innan utvärderingen påbörjas.

Utvärderingsrapporten ska vara färdigställd i dess slutliga skriftliga avfattning senast den 31 december 2013.

Redovisning

Den första delredovisningen den 1 mars 2012 ska omfatta planeringen för uppdragets genomförande och genomförda aktiviteter.

Den andra delredovisningen den 1 mars 2013 ska omfatta genomförda aktiviteter och uppnådda effekter samt vägledningen för identifiering av och arbete mot livsstilskriminella.

Slutredovisningen den 1 mars 2014 ska omfatta en fullständig redogörelse för uppdragets genomförande med särskilt fokus på effekter och framgångsrika arbetsmetoder. Slutredovisningen ska även innefatta en utvärdering.

Ekonomiavdelningen ska sammanställa, analysera och redovisa resultatet av den nationella satsningen inför såväl kvartalsvisa uppföljningar som delredovisningar och slutredovisning. Uppdraget omfattar även myndighetsvisa jämförelser över tiden och jämförelser mellan polismyndigheter. Uppdraget ska redovisas skriftligen och föredras muntligen inför styrgruppen. Ekonomiavdelningens skriftliga redovisning ska införlivas i redovisningen till regeringen.

Verksledningskansliet ska samordna delredovisningar och slutredovisning till regeringen.

Organisation

Rikspolischefen är uppdragsgivare.

Länspolismästaren Klas Johansson ska leda genomförandet av regeringens uppdrag att vidta åtgärder mot livsstilskriminellas brottslighet. I arbetet biträds Klas Johansson av byråchefen Håkan Öberg, Rikspolisstyrelsen, Verksledningskansliet.

Det ska inrättas en nationell styrgrupp för uppdragets genomförande med Klas Johansson som ordförande. Den nationella styrgruppen ska ha följande sammansättning.

Länspolismästaren Klas Johansson, ordförande
 Länspolismästaren Karl Wallin, Rikspolisstyrelsen, Verksledningskansliet
 Polismästaren Ulf Johansson, Polismyndigheten i Stockholms län
 Polismästaren Åsa Palmqvist, Polismyndigheten i Skåne
 Åklagarmyndigheten
 Domstolsverket
 Kriminalvården
 Brottsförebyggande rådet
 Socialstyrelsen
 Sveriges kommuner och landsting
 Polisförbundet

Under den nationella styrgruppen ska inrättas två nationella arbetsgrupper. Respektive ordförande i de nationella arbetsgrupperna är föredragande i den nationella styrgruppen.

Den första nationella arbetsgruppen ska ansvara för planering, genomförande och uppföljning av den nationella satsningen mot livsstilskriminellas brottslighet. Deltagarna i gruppen bör vara operativa chefer eller ha motsvarande funktion. Samverkansområdena ska utse vardera en representant. Även Ekonomiavdelningen, Polisavdelningen, Rikskriminalpolisen och Åklagarmyndigheten ska delta. Gruppens arbete ska ledas av operative chefen polismästaren Ralf Hedin, Polismyndigheten i Örebro län. Arbetsgruppen ska ha följande sammansättning.

Polismästaren Ralf Hedin, Polismyndigheten i Örebro län, ordförande
 Samverkansområde Nordsam
 Samverkansområde Bergslagen
 Samverkansområde Mitt
 Samverkansområde Stockholm
 Samverkansområde Öst
 Samverkansområde Väst
 Samverkansområde Sydsam
 Rikspolisstyrelsen, Ekonomiavdelningen
 Rikspolisstyrelsen, Polisavdelningen
 Polisöverintendenten Johan Grenfors, Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen
 Åklagarmyndigheten
 Kommissarien Gösta Svensson, Polismyndigheten i Örebro län, sekreterare

Den andra nationella arbetsgruppen ska ansvara för framtagande av en vägledning för identifiering av och arbete mot livsstilskriminella. Deltagarna i arbetsgruppen bör ha god kunskap om sakområden av betydelse för att framgångsrikt kunna bekämpa livsstilskriminellas brottslighet. Som exempel på sådana områden kan nämnas operativ ledning, kriminalunderrättelseverksamhet, yttre tjänst, ungdomsbrottslighet och narkotikabrottslighet. Även Polisavdelningen, Brottsförebyggande rådet, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården samt Sveriges kommuner och landsting ska delta. Gruppens arbete ska ledas av polismästaren Boel Petersson, Polismyndigheten i Västra Götaland län. Arbetsgruppen ska ha följande sammansättning.

Polismästaren Boel Petersson, Polismyndigheten i Västra Götaland, ordförande
 Kommissarien Rolf Andersson, Polismyndigheten i Hallands län
 Operativ chef

Yttre befäl
Analytiker KUT
Rikspolisstyrelsen, Polisavdelningen
Brottsförebyggande rådet
Åklagarmyndigheten
Kriminalvården
Sveriges kommuner och landsting

Till den nationella styrgruppen och den andra nationella arbetsgruppen bör kopplas en nationell referensgrupp för samverkan och förankring. Samverkansområdena ska utse vardera en representant. Referensgruppen ska ha följande sammansättning.

Samverkansområde Nordsam
Samverkansområde Bergslagen
Samverkansområde Mitt
Samverkansområde Stockholm
Samverkansområde Öst
Samverkansområde Väst
Samverkansområde Sydsam

Det bör för det lokala arbetet i polismyndigheterna bildas lokala arbetsgrupper med representanter för polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, landsting och kommuner.

Intressenter

Rikspolisstyrelsen
Polismyndigheterna
Åklagarmyndigheten
Domstolsverket
Kriminalvården
Brottsförebyggande rådet
Socialstyrelsen
Sveriges kommuner och landsting
Landsting och kommuner

Kommunikation och information

Kommunikationsavdelningen ska tillsammans med Verksledningskansliet ta fram en kommunikationsplan. Åtgärder ska vidtas för att sprida kunskap om den nationella satsningen mot livsstilskriminellas brottslighet. Kommunikationsplanen ska vara upprättad senast den 1 november 2011.

Personalorganisationerna ska erhålla information enligt överenskommelse.

Finansiering

Kostnaderna för uppdragets genomförande belastar Rikspolisstyrelsen, Verksledningskansliet, med de undantag som följer nedan.

Polismyndigheterna står för sina kostnader för såväl operativ verksamhet som deltagande i gemensamma aktiviteter.

Ekonomiavdelningen, Polisavdelningen och Rikskriminalpolisen står för sina kostnader.

Externa intressenter står för sina kostnader.

De kostnader som ska belasta Rikspolisstyrelsen, Verksledningskansliet, beräknas för hela uppdragsperioden uppgå till 4 000 000 kr med följande fördelning.

2011	550 000 kr, varav utvärdering 250 000 kr
2012	1 500 000 kr, varav utvärdering 1 000 000 kr
2013	1 500 000 kr, varav utvärdering 1 000 000 kr
2014	450 000 kr, varav utvärdering 250 000 kr

Utvärderingen av regeringsuppdragets genomförande samt uppnådda resultat och arbetsmetoder kräver en heltidsanställd under hela uppdragsperioden. Den totala kostnaden för utvärdering beräknas till 2 500 000 kr, varav 2 100 000 kr avser lönekostnader och 400 000 kr övriga kostnader.

I detta ärende har rikspolischefen Bengt Svenson beslutat. I den slutliga handläggningen har deltagit överdirektören Maria Bredberg Pettersson, länspolismästarna Karl Wallin och Klas Johansson samt byråchefen Håkan Öberg, föredragande.

RIKSPOLISSTYRELSEN

Bengt Svenson

Håkan Öberg