

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 6 mars 2003 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av Brottsförebyggande rådet.

Den 18 september 2003 beslutade regeringen, genom tilläggsdirektiv, att ge utredningen i uppdrag att göra en utvidgad kartläggning av den forsknings- och utvecklingsverksamhet som är relevant för kriminalpolitikens mål att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Som särskild utredare förordnades generaldirektören Ulf Westerberg fr.o.m. den 6 mars 2003.

Den 4 juni 2003 förordnades som experter att biträda utredningen utredaren Inger Brinning, länspolismästaren Anders Danielsson, departementssekreteraren Jessica Lundahl, byrådirektören Michiko Muto, professorn Thor Norström och professorn Rune Åberg.

Den 6 mars 2003 förordnades hovrättsassessorn Jennie Mellbin som sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet 2003 års BRÅ-utredning (Ju 2003:01).

Härmed överlämnar utredningen betänkandet Brottsförebyggande kunskapsutveckling (SOU 2004:18).

Utredningens uppdrag är härmed avslutat.

Stockholm i februari 2004

Ulf Westerberg

/Jennie Mellbin

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>19</b>
<b>1 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>25</b>
1.1 Utredningens uppdrag.....	25
1.2 Utredningens arbete .....	25
1.3 Allmänna utgångspunkter .....	27
<b>2 Historik</b> .....	<b>29</b>
2.1 Bakgrund .....	29
2.2 Brottsförebyggande rådet som fristående myndighet .....	32
2.3 Tidigare utredningar samt större förändringar av BRÅ:s verksamhet och organisation.....	33
<b>3 Brottsförebyggande arbete i några av våra nordiska grannländer</b> .....	<b>39</b>
3.1 Danmark.....	39
3.2 Norge .....	41
3.3 Finland.....	42
<b>4 BRÅ:s organisation</b> .....	<b>45</b>
4.1 Styrelsen .....	45
4.2 Den vetenskapliga nämnden.....	47

4.3	Referensgruppen för rättsväsendet .....	49
4.4	Organisationen i övrigt .....	51
4.4.1	Ledning .....	51
4.4.2	Enheten för lokalt brottsförebyggande arbete .....	53
4.4.3	Enheten för reformutvärdering .....	54
4.4.4	Enheten för brottsutveckling .....	55
4.4.5	Enheten för individriktade åtgärder .....	55
4.4.6	Enheten för statistik .....	56
4.4.7	IT-enheten .....	57
4.4.8	Enheten för information och förlag .....	58
4.4.9	Administrativa enheten .....	58
<b>5</b>	<b>BRÅ:s fördelning av sina resurser .....</b>	<b>61</b>
5.1	Budgetåren 2002–2003 .....	61
5.2	Budgetåret 2004 .....	63
<b>6</b>	<b>Verksamhetsområden .....</b>	<b>65</b>
6.1	Lokalt brottsförebyggande arbete .....	65
6.1.1	Bakgrund .....	65
6.1.2	BRÅ:s uppgifter avseende lokalt brottsförebyggande arbete .....	66
6.1.3	Former för stödet till det lokala brottsförebyggande arbetet .....	68
6.2	Uppgifter avseende FoU-verksamhet .....	71
6.3	Stöd till medlingsverksamhet .....	75
6.4	Internationella uppgifter .....	76
6.5	Statistikverksamheten .....	77
6.6	Informationsverksamheten .....	79
<b>7</b>	<b>FoU-verksamhet relevant för det kriminalpolitiska målet att minska brottsligheten och öka människors trygghet .....</b>	<b>81</b>
7.1	Utredningens uppdrag .....	81

7.2	Den forskningspolitiska propositionen Forskning och förnyelse (prop. 2000/01:3) .....	82
7.3	BRÅ:s forsknings- och kunskapsstrategi .....	84
7.4	Omfattningen av forsknings- och utvecklingsverksamheten .....	86
7.4.1	Pågående FoU-verksamhet vid rättsväsendets myndigheter (BRÅ exkluderat) samt vid SiS .....	86
7.4.2	Pågående FoU-verksamhet vid universitet och högskola .....	87
7.4.3	Pågående FoU-verksamhet vid vissa statliga myndigheter i övrigt .....	88
7.4.4	Forskningsråden .....	89
7.5	Vilket behov anser sig rättsväsendets myndigheter samt SiS ha av FoU-verksamhet inom det kriminalpolitiska området? .....	89
7.5.1	Riksåklagaren (RÅ) .....	89
7.5.2	Rikspolisstyrelsen (RPS) .....	90
7.5.3	Kriminalvårdsstyrelsen (KVS) .....	91
7.5.4	Brottsoffermyndigheten (BrOM) .....	92
7.5.5	Ekobrottsmyndigheten (EBM) .....	92
7.5.6	Statens institutionsstyrelse (SiS) .....	92
7.5.7	Rättsmedicinalverket (RMV) .....	93
7.5.8	Domstolsverket (DV) .....	93
7.5.9	Sammanfattning .....	94
7.6	Särskilt om forskning om ekonomisk brottslighet och miljöbrott samt forskning om kriminalvårdens respektive polisens verksamhet .....	94
7.6.1	Forskning beträffande ekonomisk brottslighet och miljöbrott .....	94
7.6.2	Forskning beträffande kriminalvårdens verksamhet .....	96
7.6.3	Forskning beträffande polisens verksamhet .....	97
7.7	Sammanfattande iakttagelser .....	98

<b>8</b>	<b>Två idealtypiska modeller för en brottsförebyggande myndighet.....</b>	<b>103</b>
8.1	Utgångspunkter för utredningens överväganden.....	103
8.2	Modell 1; BRÅ som stabsmyndighet .....	105
8.2.1	Vad utmärker en stabsmyndighet? .....	105
8.2.2	Stabsmyndighetens arbetsuppgifter och organisation .....	106
8.2.3	Närmare beskrivning av stabsmyndigheten .....	108
8.2.4	BRÅ som stabsmyndighet; för- och nackdelar .....	116
8.3	Modell 2; BRÅ som ett institut för kriminalpolitisk utvärdering.....	118
8.3.1	Vad utmärker ett institut för kriminalpolitisk utvärdering (institutet)? .....	118
8.3.2	Institutets arbetsuppgifter och organisation.....	118
8.3.3	Närmare beskrivning av institutet .....	119
8.3.4	BRÅ som ett institut för kriminalpolitisk utvärdering; för- och nackdelar.....	123
<b>9</b>	<b>Utredningens förslag.....</b>	<b>125</b>
9.1	Inledning.....	125
9.2	Grundforskning och övrig FoU-verksamhet .....	125
9.3	Vilka behov skall myndigheten tillgodose? .....	127
9.4	Myndighetens verksamhetsområden .....	128
9.4.1	Myndighetens FoU-verksamhet .....	128
9.4.2	Myndighetens roll som stabsorgan.....	130
9.4.3	Det nationella stödet till det lokala brottsförebyggande arbetet .....	130
9.4.4	Det nationella stödet till uppbyggnaden av medlingsverksamheten .....	134
9.4.5	Överväganden av om andra uppgifter bör tillföras myndigheten.....	135
9.4.6	Myndighetens informationsverksamhet.....	136
9.4.7	Myndighetens ansvar för del av den officiella rättsstatistiken.....	137
9.4.8	Den internationella verksamheten .....	140

9.5	Genusperspektivet .....	140
9.6	Myndighetens organisation .....	142
9.6.1	Ledningsform .....	142
9.6.2	Personalansvarsnämnd .....	143
9.6.3	Rådgivande organ.....	144
9.7	Forskning vad gäller eko- och miljöbrott, kriminalvårdens verksamhet och polisens verksamhet.....	145
9.8	Ekonomiskt stöd till FoU-verksamhet utanför myndigheten.....	147
9.9	Organisatoriska konsekvenser .....	149
9.10	Myndighetens namn .....	151
9.11	Konsekvensanalys .....	151
	<b>Bilagor.....</b>	<b>153</b>
	Bilaga 1 Direktiv.....	153
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv.....	159
	Bilaga 3 Organisationskiss BRÅ .....	161
	Bilaga 4 Företeckning över kontakter.....	163
	Bilaga 5 Publicerat av BRÅ 1997–2003 .....	167
	Bilaga 6 Utvärdering av BRÅ:s statistikverksamhet, del av Statskontorets PM 2003-11-28, dnr 2003/391-5.....	183
	Bilaga 7 Redovisning av enkätsvar från rättsväsendets myndigheter samt Statens institutionsstyrelse .....	191
	Bilaga 8 Redovisning av enkätsvar från universitetsinstitutioner, högskolor, statliga myndigheter och forskningsråd .....	207
	Bilaga 9 Rapporten ”Kartläggning av kriminalpolitiskt relevanta forskningsprojekt” av Rickard Danell .....	259

Bilaga 10 Rapporten ”Kartläggning av kriminalpolitiskt relevant forskning i internationella tidskrifter” av Rickard Danell .....	273
--	-----

# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av Brottsförebyggande rådet (BRÅ). Uppdraget har avsett en analys av BRÅ:s verksamhet och organisation samt att lämna förslag till hur BRÅ:s framtida verksamhet bör se ut, vilka ansvarsområden som myndigheten bör ansvara för och hur verksamheten bör organiseras. Uppdraget har inte omfattat en utvärdering av det arbete som BRÅ utfört under årens lopp.

I tilläggsdirektiv har utredningen fått i uppdrag att göra en utvidgad kartläggning av den forsknings- och utvecklingsverksamhet som är relevant för kriminalpolitikens mål att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Syftet med kartläggningen har varit att utgöra underlag för analysen, övervägandena och förslagen gällande BRÅ:s framtida roll.

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag till en ny förordning med instruktion för BRÅ.

## Bakgrund

Verksamheten vid BRÅ har, alltsedan myndigheten inrättades 1974, kommit att förändras i riktning mot att i allt större utsträckning bli regeringens expertorgan i kriminalpolitiska frågor. Myndigheten har fått överta ansvaret för del av den officiella statistiken på området Rättsväsendet, det nationella stödet till lokalt brottsförebyggande arbete samt det nationella stödet till uppbyggnad av medlingsverksamhet i landet.

Efter den senaste utredningen av BRÅ 1997 har den forskning som tidigare bedrevs inom Rikspolisstyrelsen flyttats över till BRÅ. BRÅ skall enligt myndighetens regleringsbrev sedan år 2003 vara ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamhet för hela



rättsväsendet. BRÅ skall samtidigt fungera som ett expertorgan i kriminalpolitiska frågor och vara ett stabsorgan till regeringen.

Behovet av en översyn av BRÅ i syfte att analysera om myndighetens roll kan renodlas och tydliggöras har i utredningens direktiv motiverats med bl.a. att kriminalpolitiska frågor under de senaste åren fått allt större betydelse i samhällsdebatten, att BRÅ, som skall vara den myndighet som står för en stor del av kunskapen på detta stora och prioriterade politikområde, är en relativt liten myndighet med begränsade resurser och att BRÅ:s ansvarsområden under årens lopp blivit allt fler och allt mer olikartade. Det påtalas även i direktiven att BRÅ:s olika ansvarsområden i vissa fall kan vara svåra att förena.

## Utredningens förslag

### Myndighetens verksamhet och ansvarsområden

*Vilka behov skall myndigheten tillgodose?*

Utredningen har identifierat ett antal behov som kommit till uttryck från BRÅ:s målgrupper. Dessa behov är många och ibland svåra att förena för en och samma myndighet.

Utredningen föreslår att myndigheten skall bidra till att tillgodose

- regeringens behov av kunskapsunderlag för kriminalpolitiska åtgärder,
  - rättsväsendets myndigheters behov av kunskapsunderlag för beslut och åtgärder samt vid planeringen av respektive myndighets verksamhet,
  - övriga brottsförebyggande aktörers behov av kunskapsunderlag för att bedriva ett effektivt arbete,
  - forskarvärldens behov av information och obearbetad data för forsknings- och utvecklingsverksamhet och
  - medborgarnas behov av information och annan kunskap inom det kriminalpolitiska området,
- allt med utgångspunkt i ett medborgar- och genusperspektiv.

*Myndighetens FoU-verksamhet*

När det gäller myndighetens FoU-verksamhet föreslår utredningen att myndigheten skall ha till uppgift att

- initiera och bedriva forskningsprojekt (tillämpad forskning) inom det kriminalpolitiska området,
- initiera och bedriva utvärderingsprojekt inom det kriminalpolitiska området och
- bistå rättsväsendets myndigheter i utvecklingsprojekt.

*Myndighetens roll som stabsorgan*

För att tydliggöra myndighetens roll och i syfte att renodla verksamheten föreslår utredningen att myndigheten inte längre skall fungera som ett stabsorgan åt regeringen. Det behov som regeringen, främst Justitiedepartementet, har av att få analyser, andra uppdrag utförda med kort varsel och övriga uppgifter som kan betraktas som stabsuppgifter bör tillgodoses av en analysenhet vid Justitiedepartementet.

*Myndighetens ansvar för nationellt stöd till lokal verksamhet samt frågan om liknande uppgifter*

När det gäller det nationella stödet till lokalt brottsförebyggande arbete föreslår utredningen att denna uppgift skall kvarstå vid myndigheten, i vart fall under en viss tid framöver. På sikt bör emellertid denna uppgift inte ankomma på myndigheten. Möjligheten att överklaga beslut i anledning av ansökan om ekonomiskt bidrag till lokalt brottsförebyggande arbete skall, enligt utredningens förslag, upphöra.

Det uppdrag som BRÅ har i dag när det gäller att stödja uppbyggnaden av medlingsverksamheten i landet bör däremot i stället övertas av Socialstyrelsen.

Utredningen anser att en myndighet med det föreslagna ansvarsområdet inte bör tillföras ytterligare operativa uppgifter av liknande karaktär.

*Myndighetens informationsuppdrag*

Myndigheten skall även framdeles ha i uppdrag att sprida information och kunskap om både egna och andras resultat av bedriven FoU-verksamhet. Myndigheten skall, på samma sätt som i dag, sträva efter att informationen målgruppsanpassas och att den tillvaratas av mottagaren.

*Myndighetens ansvar för den officiella rättsstatistiken*

Myndigheten skall även fortsättningsvis ansvara för del av den officiella rättsstatistiken (kriminalstatistiken). Fördelarna med att myndigheten även producerar statistiken överväger nackdelarna. Regeringen bör noga bevaka och följa upp utvecklingsarbetet av rättsstatistiken och tillvarata de möjligheter som finns att styra utvecklingsarbetet då behov därav uppkommer. Myndighetens ansvar för att kriminalstatistiken utvecklas och kvalitetssäkras bör framgå av instruktionen.

Statistikrådets sammansättning bör ses över. Representanter för det lokala brottsförebyggande arbetet bör finnas med.

*Myndighetens internationella verksamhet*

Myndigheten skall ha i uppdrag att aktivt inhämta och sprida information om resultat av internationell FoU-verksamhet inom det kriminalpolitiska området samt i övrigt delta i kunskaps- och erfarenhetsutbyte i sådana sammanhang. Myndigheten skall däremot inte längre ha i uppdrag att vara nationell representant på det kriminalpolitiska området.

*Genusperspektivet*

Även fortsättningsvis skall genusperspektivet genomsyra både myndighetens interna verksamhet och den verksamhet som myndigheten bedriver i anledning av sitt uppdrag. För att förstärka detta ytterligare kan t.ex. en person vid sidan av andra uppgifter tilldelas ansvaret för att samordna dessa frågor. En sådan samordnare skall se till att genusperspektivet beaktas i verksamheten.

## Myndighetens organisation

### *Ledningsform*

Utredningen föreslår, mot bakgrund av myndighetens verksamhetsområde, att myndigheten skall ledas av en styrelse med fullt ansvar. Bland styrelsens ledamöter bör finnas vetenskaplig kompetens, god kännedom om rättsväsendets myndigheter samt företrädare för ett allmänt samhällsintresse.

### *Personalansvarsnämnd*

Enligt utredningens förslag bör myndigheten omfattas av verksförordningens (1995:1322) bestämmelser om personalansvarsnämnd. Frågan bör dock ses över i samband med Finansdepartementets översyn av regelverket under år 2004.

### *Rådgivande organ*

Referensgruppen för rättsväsendet skall inte längre finnas kvar enligt utredningens förslag. Den vetenskapliga nämnden bör benämnas det vetenskapliga rådet och skall ha ett begränsat antal ledamöter, förslagsvis tio.

## **Forskning vad gäller eko- och miljöbrott, kriminalvårdens verksamhet och polisens verksamhet**

Utredningen menar att myndigheten bör, inom sitt ansvarsområde, initiera och bedriva FoU-verksamhet även vad gäller rubricerade forskningsområden. Omfattningen av sådan FoU-verksamhet får styras av myndighetens prioriteringar och av regeringens direktiv.

## **Ekonomiskt stöd till FoU-verksamhet utanför myndigheten**

Utredningen föreslår att de fyra miljoner kronor som tidigare överförts från BRÅ till HSR (numera en del av Vetenskapsrådet) bör återföras till myndigheten för bidrag till forskningsprojekt inom det kriminalvetenskapliga området. Dessutom föreslår utredningen att fyra miljoner kronor av Brottsofferfondens medel

skall få disponeras av myndigheten för bidrag till angelägna forskningsprojekt med både ett brottsoffer- och ett brottsförebyggande perspektiv.

### **Organisatoriska konsekvenser**

Enligt utredningens förslag skall myndigheten inte längre fungera som ett stabsorgan åt regeringen. En analysenhet bör inrättas inom Justitiedepartementet med uppgift att tillgodose departementets behov av analyser, andra uppdrag på kort varsel och övriga uppgifter som kan betraktas som stabsuppgifter.

Myndigheten bör ha ett färre antal tillsvidareanställd personal i förhållande till nuvarande antal. De resurser som på så sätt frigörs skall användas till dels att tillfälligt anställa personal som har rätt kompetens för de vid varje tillfälle aktuella projekten, dels för att, i den mån det bedöms lämpligt, lägga ut uppdrag på andra, t.ex. forskare vid universitet och högskola.

### **Myndighetens namn**

Utredningen föreslår att myndighetens namn skall vara Brottsförebyggande Institutet.

### **Konsekvenser av utredningens förslag**

De förslag som utredningen lämnar kommer, såvitt utredningen kan bedöma, leda till ett främjande av kunskapsuppbyggnaden och kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området. Då kunskapsunderlaget för regeringens, rättsväsendets myndigheters och andra brottsförebyggande aktörers beslut kan antas förbättras finns det goda skäl att anta att möjligheterna ökar att uppnå målen för kriminalpolitiken, nämligen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. En framgångsrik myndighet av den föreslagna modellen kan förväntas bidra till stora vinster, både av mänsklig natur och av ekonomisk natur. Det finns sålunda goda skäl att anta att ett genomförande av förslaget kan medföra förbättringar avseende samhällsekonomin på sikt samt att förutsättningar skapas för ett mer effektivt brottsförebyggande arbete vilket i sin tur leder till minskad brottslighet.

Utredningen ser vidare att ett genomförande av förslagen kommer att få en positiv påverkan på möjligheterna dels att öka jämställdheten mellan kvinnor och män, dels att nå de integrationspolitiska målen

# Författningsförslag

## **1 Förslag till förordning (2004:000) med instruktion för Brottsförebyggande Institutet**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Uppgifter och mål**

1 § Brottsförebyggande Institutet har till uppgift att i ett medborgarperspektiv främja kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området. Institutet skall genomföra utvärderingar av kriminalpolitiska reformer, ansvara för kriminalstatistik, genomföra analyser av brottsutvecklingen samt aktivt stödja lokalt brottsförebyggande arbete.

2 § Brottsförebyggande Institutet skall verka för att

- kunskaps- och metodutvecklingen inom rättsväsendets myndigheter förbättras,
- effekterna av kriminalpolitiska reformer och större förändringar av annat slag inom rättsväsendets verksamhet utvärderas,
- den statistik myndigheten ansvarar för utvecklas löpande och håller en god kvalitet,
- rättsväsendet och andra brottsförebyggande aktörer får kunskap och information om resultatet av såväl nationell som internationell kunskapsutveckling på det kriminalpolitiska området, och
- verksamheten vid de lokala brottsförebyggande råden utvecklas och kunskaps- och metodutvecklingen förbättras,

allt i syfte att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

3 § Brottsförebyggande Institutet skall särskilt

1. initiera och bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för att ge regeringen underlag för åtgärder och prioriteringar på det kriminalpolitiska området,

2. initiera och bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för att ge myndigheterna inom rättsväsendet underlag för åtgärder och prioriteringar inom myndigheternas respektive verksamhetsområden,
3. initiera och stödja brottsförebyggande insatser inom olika samhällssektorer,
4. genomföra utvärderingar av vidtagna åtgärder inom det kriminalpolitiska området,
5. ansvara för officiell statistik i enlighet med vad som anges i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken samt följa, analysera och göra prognoser för brottsutvecklingen, och
6. ge ut rapporter från forsknings-, utvecklings- och informationsprojekt och på andra sätt sammanställa och sprida för rådets verksamhetsområde relevant information om brottsförebyggande åtgärder och kriminalvetenskaplig forskning.

4 § Brottsförebyggande Institutet skall i sin verksamhet samarbeta med övriga myndigheter inom rättsväsendet, andra statliga myndigheter, universitet och högskolor samt med kommuner och enskilda organisationer.

Brottsförebyggande Institutet skall i sin verksamhet beakta genusperspektivet samt främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

5 § Brottsförebyggande Institutet skall bidra till kompetensutveckling för anställda inom rättsväsendet.

### **Verksförordningens tillämpning**

6 § Verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på Brottsförebyggande Institutet med undantag av 3–5, 12, 17, 30 och 34 och 35 §§. Vad som sägs i 6–9 §§ om chefens ansvar skall i stället gälla styrelsen.



## Myndighetens ledning

7 § Brottsförebyggande Institutet leds av en styrelse som ansvarar för myndighetens verksamhet. Bland styrelsens ledamöter bör finnas vetenskaplig kompetens, god kännedom om rättsväsendets myndigheter samt företrädare för ett allmänt samhällsintresse.

Generaldirektören ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

8 § Styrelsen består av ordföranden och högst åtta andra ledamöter, generaldirektören inräknad. Regeringen utser styrelsen och styrelsens ordförande.

## Myndighetens organisation

9 § Brottsförebyggande Institutet bestämmer sin egen organisation i de delar den inte är reglerad i denna instruktion.

10 § Till Brottsförebyggande Institutet är knutet ett rådgivande organ, det vetenskapliga rådet.

11 § Det vetenskapliga rådet skall ge råd och vägledning i Brottsförebyggande Institutets forsknings- och utvecklingsverksamhet och verka för att den bedrivs på vetenskaplig grund. Rådet skall vidare behandla frågor om metodik och vetenskaplig inriktning i nya forsknings- och utvecklingsprojekt, om etik i projektarbeten och utvärderingar m.m. samt verka för forskningssamverkan i kriminalvetenskapliga frågor.

12 § Det vetenskapliga rådet består av högst tio ledamöter som utses för en bestämd tid. Generaldirektören är ordförande i rådet. I rådet skall det finnas personer med vetenskaplig erfarenhet från ämnesområden som har betydelse för rådets verksamhet.

Styrelsen förordnar ledamöter i rådet.

## Personalföreträdare

13 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på Brottsförebyggande Institutet.

### Handläggning av ärenden om bidrag

14 § Ärenden om ansökningar om ekonomiskt stöd och bidrag från Brottsförebyggande Institutet avgörs av styrelsen. Styrelsen får i arbetsordningen eller i särskilda beslut lämna över till generaldirektören att avgöra sådana ärenden som är av det slaget att de inte behöver prövas av styrelsen. Generaldirektören får överlåta åt någon annan tjänsteman att avgöra sådana ärenden.

### Överklagande

15 § Brottsförebyggande Institutets beslut i ärenden om fördelning av bidrag eller annat ekonomiskt stöd får inte överklagas. I övrigt gäller 35 § verksförordningen (1995:1322).

---

Denna förordning träder i kraft den ...

Genom förordningen upphävs förordningen (1997:1056) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

Vad regeringen i en förordning eller i ett särskilt beslut har föreskrivit om Brottsförebyggande rådet skall i stället gälla Brottsförebyggande Institutet.

## 2 Övriga förslag till författningsändringar

Förslaget att ändra myndighetens namn innebär att namnet "Brottsförebyggande rådet" behöver ersättas med "Brottsförebyggande Institutet" i ett antal författningar. Nedan presenteras de författningar och lagrum som berörs. Med hänsyn till den snabba takt med vilken lagstiftningen ändras reserverar vi oss dock för att någon författning och/eller lagrum kan ha förbisetts.

### *Justitiedepartementet*

1	Ordningsbetskungörelse (1968:199)	19 §
2	Förordning (1970:517) om rättsväsendets informations-system	15 § andra stycket
3	Strafföreläggandekungörelse (1970:60)	15 §
4	Förordning (1971:933) om rättsstatistiken	2 § första stycket
5	Förordning (1987:85) om underrättelse till Brottsförebyggande rådet om domar i mål om ansvar för brottsligt förfarande med narkotika	Rubriken samt i förordningens text
6	Förordning (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.	25 b §
7	Förordning (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet	4 § första stycket
8	Förordning (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot	8 §

*Finansdepartementet*

9	Förordning (1988:137) med instruktion för Statistiska centralbyrån	4 §
10	Förordning (2001:100) om den officiella statistiken	Bilagan under rubriken Rättsväsende

*Statsrådsberedningen*

11	Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet	Bilagan avsnitt 2.3
----	--	---------------------

# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har i uppdrag att analysera Brottsförebyggande rådets (BRÅ:s) verksamhet och organisation. Utredningen skall lämna förslag till hur BRÅ:s framtida verksamhet bör se ut, vilka ansvarsområden som myndigheten bör ha och hur verksamheten bör organiseras. Uppdraget omfattar inte en utvärdering av hur BRÅ genom åren fullgjort sitt uppdrag.

Den 18 september 2003 fick utredningen tilläggsdirektiv. Utredningen fick därmed i uppdrag att göra en utvidgad kartläggning av den forsknings- och utvecklingsverksamhet som är relevant för kriminalpolitikens mål att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Utredningen har varit fri att göra de begränsningar som ansetts nödvändiga. Syftet med kartläggningen är, enligt tilläggsdirektiven, att den skall användas som underlag för analysen, övervägandena och förslaget när det gäller BRÅ:s framtida roll. Utredningstiden förlängdes samtidigt till den 30 januari 2004.

Direktiven återges i sin helhet i bil. 1 och 2 till detta betänkande.

## 1.2 Utredningens arbete

Den särskilde utredaren, sekreteraren och experterna har haft fem sammanträden.

Underlaget för beskrivning av verksamheten och organisationen vid BRÅ samt för hur myndigheten fördelar sina resurser har utgjorts dels av allmänt tillgängligt material (myndighetsinstruktioner, regleringsbrev, årsredovisningar, verksamhetsplaner, budgetpropositioner m.m. från åren 1995/96 och framåt), dels av kompletterande uppgifter som lämnats av personal vid BRÅ. Vidare har styrelseprotokoll från och med februari 1997 och

protokoll från referensgruppen för rättsväsendets sammanträden från mars 1998 varit tillgängliga för utredningen.

Som underlag för utredningens ställningstaganden har vi genomfört dels en enkätundersökning riktad till rättsväsendets myndigheter samt till Statens Institutionsstyrelse, dels en enkätundersökning riktad till ett antal övriga statliga myndigheter, forskningsråd, universitetsinstitutioner och högskolor. Forskningssekreterare Agneta Brimse vid Rättsmedicinalverket i Göteborg har bistått utredningen med att sammanställa svaren till den senare enkätundersökningen. En närmare redogörelse för resultatet av dessa enkätundersökningar finns i bil. 7 och 8 till detta betänkande.

Utredningen har vidare träffat och intervjuat en rad personer som representerar BRÅ:s främsta målgrupper, andra viktiga myndigheter och samarbetspartners inom rättsväsendet samt personer med erfarenheter av det arbete som utförs inom BRÅ. Utredningen har träffat personalen vid BRÅ, företrädare för personalens fackliga organisationer och haft löpande kontakter med BRÅ:s ledning.

En lista över de personer som utredningen talat med finns i bil. 4 till detta betänkande. Utöver de personer som nämns där har utredningen varit i kontakt med ett flertal andra personer för kortare samtal.

Utredningen har genomfört ett forskarseminarium. Förutom den särskilde utredaren, sekreteraren och ett antal av experterna deltog de personer som finns angivna i bil. 4.

Utredningen har vidare besökt ett antal lokala brottsförebyggande råd och dessutom varit i kontakt med ett antal sådana råd per telefon. Härutöver har utredningen tillställt kontaktpersonerna vid ett antal (31) lokala brottsförebyggande råd en enkät via e-post. Syftet med dessa kontakter har varit att få en uppfattning om de lokala rådets syn på BRÅ:s nuvarande och framtida verksamhet.

Utredningen har varit i kontakt med BRÅ:s motsvarighet i Danmark, Norge och Finland.

Utredningen har gett i uppdrag åt Statskontoret att granska statistikverksamheten vid BRÅ. En sammanfattning av Statskontorets redovisning av uppdraget finns i bil. 6 till detta betänkande. För den fullständiga redovisningen hänvisas till Statskontorets PM 2003-11-28, Dnr 2003/391-5.

Dessutom har utredningen uppdragit åt Rickard Danell, doktor i sociologi och lektor vid Sociologiska institutionen vid Umeå

universitet att dels göra en analys av de till utredningen inkomna enkätsvaren från forskningsråd, universitet, högskolor och vissa statliga myndigheter, dels göra en kartläggning av kriminalpolitiskt relevant forskning i internationella tidskrifter. Redovisningarna av dessa uppdrag finns i bil. 9 och 10 till detta betänkande.

Samråd har ägt rum med den särskilde utredaren som tillkallats för att göra en översyn av Brottsoffermyndigheten (dir. 2003:104). Samråd har även ägt rum med den särskilde utredaren som tillkallats för att göra en uppföljning och utvärdering av Kvinnofridspropositionens myndighetsuppdrag ur ett könsmaktsperspektiv (dir. 2003:112). Utredningens sekreterare har deltagit i en regional konferens anordnad av Ansvarskommittén (dir. 2003:10).

### 1.3 Allmänna utgångspunkter

Utgångspunkterna för utredningens arbete har, utifrån utredningens direktiv, varit först och främst möjligheterna att skapa förutsättningar för ett effektivare resursutnyttjande och en ytterligare ökad trovärdighet i myndighetens fortsatta arbete. I syfte att uppnå detta har utredningen fäst särskilt stor vikt vid möjligheterna att renodla myndighetens uppgifter och att tydliggöra myndighetens roll. Förslagen som slutligen lämnas i detta betänkande är dock ett resultat av sammanvägningar och kompromisser mellan hur en ideal organisation borde se ut och de svårigheter som finns när det gäller möjligheten att med bibehållen kvalitet överföra vissa viktiga uppgifter som i dag utförs av BRÅ till annan samhällsaktör.

Andra viktiga utgångspunkter har varit att utifrån ett medborgarperspektiv göra en bedömning av hur de tillgängliga resurserna på bästa sätt kommer detta intresse till godo. Vid denna bedömning har utredningen övervägt bl.a. huruvida den fasta organisationen bör förändras till storleken. Om den fasta organisationen vid myndigheten skulle minskas och det på så sätt frigörs resurser kan myndigheten vid var tid söka den bästa kompetensen, genom t.ex. projektanställning eller genom att lägga ut uppdrag på enskilda forskare vid universitet och högskola. Detta är ett sätt att tillförsäkra att de tillgängliga resurserna ger störst nytta. Utredningen har också velat betona vikten av att det

brottsförebyggande arbetet även fortsättningsvis genomsyras av ett genusperspektiv.

Utredningen lämnar förslag till en ny instruktion för den aktuella myndigheten. Vid utformningen av instruktionen har utredningen haft att utgå från de gällande bestämmelserna i verksförordningen (1995:1322). Det bör dock noteras att verksförordningen är föremål för en översyn vilket naturligtvis kan komma att påverka utformningen av instruktionen för myndigheten. Det skall vidare noteras att, i den mån utredningens förslag i övrigt medför andra ändringar i förordningar än sådana som är föranledda av annat än förslaget till myndighetens namnbyte, lämnas inga förslag till sådana ändringar.

Utredningen har i princip inte kunnat beakta sådant som inträffat efter den 1 januari 2004.



## 2 Historik

### 2.1 Bakgrund

Brottsförebyggande rådets (BRÅ) egentliga verksamhet startade den 1 juli 1973 som en kommitté under Justitiedepartementet. Bakgrunden till inrättandet av kommittén var att det under en tid, i olika sammanhang, hade framförts önskemål om ett centralt och samordnande organ på kriminalpolitikens område.

I betänkandet Snatteri (SOU 1971:10) framhöll 1968 års brottmålsutredning betydelsen av att ge den brottsförebyggande verksamheten ett ökat utrymme i det kriminalpolitiska handlingsprogrammet. Utredningen ansåg att en central planering och samordning krävdes för att den brottsförebyggande verksamheten skulle få genomslagskraft. Därför föreslog utredningen bl.a. att ett centralt råd skulle inrättas under Justitiedepartementet. I detta råd skulle företrädare för samhällets högsta beslutande politiska organ och centrala myndigheter, rättsväsendet, näringslivet, folkrörelserna och den kriminalvetenskapliga forskningen delta enligt förslaget. Vidare föreslogs att det skulle knytas ett institut för planering, utredning och verkställande av brottsförebyggande åtgärder till rådet. En av institutets uppgifter skulle vara att sprida information om brottsförebyggande åtgärder.

I samband med behandling i 1972 års riksdag av ett antal motioner som gällde brottsbekämpning uttalade Justitieutskottet att det kunde finnas skäl att överväga inrättandet av ett centralt organ för att få ett mer samlat grepp på det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet. Utskottet menade att ett centralt råd borde ha den övergripande uppgiften att samordna, planera och prioritera reformverksamheten och fungera som ett komplement till utredningar eller kommittéer av traditionellt slag (1972:JuU24).

I januari 1973 tillkallades en sakkunnig för att lägga fram förslag till uppgifter för och organisation av ett centralt råd för samordning av samhällets insatser mot brott. Utredningen lämnade

i departementspromemorian Det brottsförebyggande rådet (Ds Ju 1973:6) ett förslag innebärande att ett råd med uppgift att samordna samhällets och enskildas insatser mot brott skulle inrättas som en fristående myndighet direkt under Kungl. Maj:t. Rådet skulle genom utredningar och initiativ medverka i det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet. Utredningen gav uttrycket brottsförebyggande en vidare mening än vad som tidigare varit vanligt. Det uttalades att det knappast finns någon samhällsfråga som inte kunde ha direkt eller indirekt betydelse för brottslighetens utveckling. Enligt det presenterade förslaget skulle det brottsförebyggande rådets uppgifter bestå i att

- följa och analysera brottsutvecklingen, informera om de förändringar som sker och göra prognoser om den framtida utvecklingen,
- verka för att erfarenheter och rön från den forskning som bedrivs på kriminalitetens område förs ut till berörda myndigheter och allmänheten,
- verka för att lagstiftningen inom rådets verksamhetsområde håller jämna steg med samhällsutvecklingen,
- ägna särskild uppmärksamhet åt den internationella utvecklingen på kriminalpolitikens område,
- samordna olika samhällsorgans insatser mot brott,
- samverka med andra myndigheter och organisationer i syfte att åstadkomma en medverkan av alla i det brottsförebyggande arbetet,
- lämna information om principerna för rättsväsendets uppbyggnad och uppgifter i ett demokratiskt samhälle.

Enligt förslaget skulle det finnas en mycket bred representation och ett starkt politiskt inslag i det brottsförebyggande rådet. De problem som skulle kunna uppstå på grund av att det fanns krav på mycket breda kontaktytor samtidigt som det fordrades ett rationellt och effektivt arbete skulle lösas genom kraftigt delegerade beslutsfunktioner och ett ”slagkraftigt” kansli.

Rådets allmänna ledning skulle utövas av en styrelse på 15 personer, varav 5 skulle representera de i riksdagen företrädda politiska partierna. I övrigt skulle styrelsen bestå av bl.a. företrädare för berörda departement, näringslivets organisationer och de fackliga organisationerna. Enligt förslaget skulle vidare det löpande arbetet bedrivas av ett verkställande utskott.

Representanter för polis, åklagare, domstol, kriminalvård, socialvård och andra myndigheter skulle knytas till rådet som experter.

Förslaget innebar att rådets arbete i huvudsak skulle bedrivas i arbetsgrupper. Rådet skulle ha ett kansli med det huvudsakliga ansvaret för gruppernas arbete och för samordningar av olika aktiviteter. I kansliet skulle finnas dels en utredningsenhet, dels en forskningsenhet. Beträffande forskningsenhetens utformning hänvisade utredningen till det preciserade förslag som väntades från Kommittén för kriminologisk behandlingsforskning.

I augusti 1973 avlämnade nämnda kommitté betänkandet Kriminologisk behandlingsforskning (SOU 1973:35). Kommitténs förslag syftade till att täcka behoven av allsidig kriminologisk forskning inom hela det kriminalpolitiska området. Kommittén kunde konstatera att forskningen inom det kriminalpolitiska området var klart eftersatt. Man angav att man i sina överväganden utgått från att de kriminalpolitiska beslutsfattarna har behov av kunskap som underlag för planering och förändring av verksamheten inom rättsväsendet. Kommittén föreslog

- att en central forsknings- och utvecklingsenhet skulle knytas till det föreslagna brottsförebyggande rådets kansli,
- att en forsknings- och utvecklingsenhet inrättades vid Rikspolisstyrelsen,
- att Kriminalvårdsstyrelsens planerings- och utvecklingsenhet skulle förstärkas,
- att ett vetenskapligt rådgivande och samordnande expertorgan, benämnt vetenskaplig referensgrupp, inrättades inom den angivna basorganisationen för kriminologisk forskning samt
- att särskilda medel ställdes till förfogande för kriminologisk forskning.

Den föreslagna centrala forsknings- och utvecklingsenheten vid det brottsförebyggande rådet skulle svara för övergripande samordning och planering av forskningen samt för dokumentations- och informationsverksamhet.

Uppgifterna för forsknings- och utvecklingsenheten skulle vara

- att följa forskningen, utvärdera och sprida forskningsresultat och medverka till att forskningen används i det praktiska arbetet
- att utföra erforderliga utredningar,

- att utforma förslag och planer för hur man skall empiriskt studera effekten av de beslut som fattas samt
- att administrera forskningsprojekt.

Sommaren 1973 tillkallades, i avvaktan på att förslagen behandlades, en grupp sakkunniga med de uppgifter som utredningen om ett brottsförebyggande råd hade föreslagit och med uppdrag att utarbeta en instruktion för detta råd. De sakkunniga antog namnet Brottsförebyggande rådet. Kommittén för kriminologisk behandlingsforskning fick i uppdrag att biträda rådet i frågor av vetenskaplig karaktär.

## 2.2 Brottsförebyggande rådet som fristående myndighet

I 1974 års budgetproposition (prop. 1974:1, bilaga 4) föreslogs att Brottsförebyggande rådet (BRÅ) fr. o. m. den 1 juli 1974 skulle omvandlas till en fristående myndighet direkt under Kungl. Maj:t i syfte att förbättra samordningen av insatserna mot brott. Rådet skulle bli ett verksamt medel för att undanröja de brister i samordningen av samhällets och enskildas insatser i brottsbekämpningen som fanns. Rådet skulle inte ges någon direktivrätt gentemot andra organ. Det uttalades att myndigheter som var på sitt område bedriver brottsförebyggande verksamhet borde samråda med rådet vid planering av verksamhet som har närmare anknytning till rådets uppgifter bl.a. i syfte att undvika dubbelarbete.

Departementschefen ansåg att rådet borde bestå av två enheter underställda chefen för rådets kansli jämte viss administrativ personal. Den ena enheten skulle ha i uppgift att följa och utvärdera forskning som var av intresse för rådet. Enheten skulle vidare ha till uppgift att sprida forskningsresultat inom rådet och till de myndigheter som berördes av rådets arbete. Enheten, som kom att benämnas utvecklingsenheten, skulle även utforma förslag till olika forskningsprojekt samt administrera de forskningsprojekt som utfördes med de särskilda medel som enligt förslaget skulle ställas till rådets förfogande för att finansiera olika forskningsprojekt. Den andra enheten skulle benämnas utredningsenhet.

Förslaget godtogs av riksdagen. BRÅ inrättades som självständig myndighet från och med den 1 juli 1974.

### 2.3 Tidigare utredningar samt större förändringar av BRÅ:s verksamhet och organisation

I inledningsskedet var BRÅ:s huvudsakliga uppgift att stärka den kriminalpolitiska forskningen i Sverige. Verksamheten vid BRÅ har utretts och förändrats vid flera tillfällen sedan 1974.

En kommitté tillkallades under sommaren 1978 med uppdrag att göra en översyn av BRÅ. Kommittén, som antog namnet BRÅ-utredningen, lade fram departementspromemorian Utvecklingen av BRÅ (Ds Ju 1980:7) i augusti 1980. Kommittén uttalade att BRÅ:s uppgift skulle vara att ta initiativ till och främja brottsförebyggande insatser inom olika områden och på olika nivåer av samhällsverksamheten samt att verka för en samordning av samhällets insatser mot brott. Kommittén anförde vidare att rådet i det utåtriktade arbetet skulle vara ett förslagsställande och rådgivande organ utan direktivrätt i förhållande till andra myndigheter. Det föreslogs bl.a. ändringar beträffande BRÅ:s organisation vilket medförde att utvecklingsenheten ersattes av en forskningsenhet när rådet den 15 augusti 1982 fick en ny instruktion (SFS 1982:787). Den nya instruktionen innebar inga förändringar i sak vad gällde BRÅ:s uppgifter.

Därefter tillkallades den 16 oktober 1986 utredare för att göra en översyn av BRÅ:s funktion och arbetssätt samt dess organisatoriska ställning visavi regeringen. Härutöver skulle utredaren se över frågan hur BRÅ:s styrelse lämpligen borde vara sammansatt liksom frågan om vilka uppgifter som styrelsen borde ha. Utredningen, som antog namnet BRÅ-översynen, lade fram sina förslag dels i departementspromemorian BRÅ:s uppgifter och ledning (Ds Ju 1987:6), dels i departementspromemorian Brottsförebyggande arbete i samverkan (Ds 1988:21). Utredaren föreslog bl.a. en särskild samverkansförordning som skulle förplikta myndigheterna under Justitiedepartementet att samråda med BRÅ. När det gällde styrelsens sammansättning föreslog utredaren att myndighetsrepresentationen skulle upphöra och att ledamöterna skulle utses efter personlig lämplighet men efter inhämtande av underlag från politiska partier, folkrörelser och arbetslivsorganisationer m.fl. Vidare föreslogs inrättandet av en särskild samverkansdelegation där ansvariga hos Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket, Kriminalvårdsstyrelsen och Riksåklagaren skulle ingå med uppgift att utveckla myndigheterna samarbete.

En ny instruktion för BRÅ (SFS 1988:1223) trädde i kraft den 1 januari 1989. Enligt denna instruktion skulle BRÅ främja brottsförebyggande insatser inom olika områden av samhällsverksamheten och samordna samhällets och enskildas insatser mot brott. Härmed förstärktes BRÅ:s samordningsfunktion men någon direktivrätt för BRÅ gentemot andra myndigheter infördes inte. Av instruktionen framgick även att BRÅ skulle biträda regeringen i uppgiften att främja och prioritera åtgärder. Vidare skrevs det in i instruktionen att BRÅ skulle verka för att informationsinsatserna samordnas. BRÅ:s tidigare uppgift att göra prognoser om brottsutvecklingen hade visat sig mycket svår att genomföra och togs bort i den nya instruktionen. I stället fick BRÅ i uppgift att följa och analysera brottsutvecklingen och redovisa det aktuella läget. Instruktionen innebar även förändringar av BRÅ:s organisation. Kanslichefstjänsten ersattes av en överdirektörstjänst som blev chef för myndigheten, en samverkansdelegation och en informationsdelegation knöts till rådet, bestämmelserna om enhetsindelning togs bort och det överläts åt BRÅ att besluta i den delen. Härutöver infördes en bestämmelse om att chefen för informationen erhöll byråchefs ställning vilket innebar en förstärkning av informationsfunktionen. I 1989 års budgetproposition (prop. 1988/89:100, bilaga 4) uttalade justitieministern bl.a. att det var angeläget att BRÅ:s kunskaper i större utsträckning än vad som varit fallet tidigare kunde användas som underlag för prioriteringar i det brottsförebyggande arbetet liksom för tillämpning och för utvärdering av brottsförebyggande åtgärder samt att det fanns ett särskilt stort behov av modeller som kan ligga till grund för brottsförebyggande åtgärdsprogram på lång sikt. Justitieministern menade vidare att BRÅ borde fungera som informationscentrum och ge upplysning och vägledning inom det brottsförebyggande området.

I september 1992 lämnades betänkandet Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning (SOU 1992:80). Utredaren hade bl.a. haft uppdraget att överväga om det fanns behov av att göra några ändringar beträffande BRÅ:s roll, uppgifter, sammansättning och organisatoriska ställning. Utredaren menade att BRÅ – i linje med sitt ursprungliga uppdrag – måste kraftsamla sina resurser som ett kunskaps- och informationsorgan dels på samverkansfrågor och utvärdering av kriminalpolitiska reformer, dels på att utveckla strategier och former för lokalt brottsförebyggande arbete.

I 1993 års forskningsproposition *Forskning för kunskap och framsteg* (prop. 1992/93:170) uttalade regeringen att BRÅ borde utvecklas till ett kvalificerat expertorgan i kriminalpolitiska frågor under regeringen. Detta skulle innebära att BRÅ fick en delvis ny roll i fråga om utvecklingsarbete, utvärdering och tillämpad forskning. Det sades vidare att samtidigt borde uppbyggnaden av den kriminalvetenskapliga forskningen vid universiteten intensifieras. Det föreslogs att resurser skulle föras över från BRÅ för att stärka universitets- och högskoleforskningen. BRÅ skulle således inte längre dela ut bidrag till kriminologisk forskning. Vidare anförde regeringen att, eftersom huvudansvaret för det praktiska brottsförebyggande arbetet ligger på andra myndigheter än BRÅ, i huvudsak på polisen, var det naturligt att polisen i framtiden tog ett större ansvar för samordningen av de brottsförebyggande åtgärderna. Mot denna bakgrund fanns det, enligt regeringen, inte längre samma behov av att BRÅ hade en fast organisation i form av en särskild samverkansdelegation.

En ny instruktion för BRÅ (SFS 1993:669) trädde i kraft den 1 juli 1993. Enligt denna instruktion var BRÅ:s uppgift att främja brottsförebyggande insatser genom att arbeta med utveckling, utvärdering, tillämpad forskning och information inom det kriminalpolitiska området. Samverkansdelegationen togs bort och den vetenskapliga delegationen ersattes av en vetenskaplig nämnd. Vidare föreskrevs att rådet skulle ledas av en generaldirektör i stället för, som tidigare, en överdirektör.

Från och med den 1 juli 1994 fick BRÅ beställansvaret för den officiella statistiken inom rättsväsendet. Detta genomfördes i enlighet med det principbeslut som riksdagen fattat om ansvar för den statliga statistiken (bet. 1992/93 FiU:7, rskr. 122). Den 1 januari 1996 övertog BRÅ även hela produktionen av den officiella rättsstatistiken från Statistiska centralbyrån. Den 1 mars 2003 tog dock Domstolsverket över ansvaret för domstolsstatistiken.

Den senaste utredningen avslutades i mars 1997 genom överlämnande av departementspromemorian *Forskning för rättsväsendet* (Ds 1997:28). Utredaren föreslog att forsknings- och utvecklingsverksamheten vid BRÅ och Rikspolisstyrelsens forskningsenhet borde läggas samman till en slagkraftigare enhet vid BRÅ samt att BRÅ skulle ha två huvuduppgifter; stöd till lokalt brottsförebyggande arbete samt forsknings- och utvecklingsverksamhet för rättsväsendet. Vid sidan om den parlamentariska styrelsen föreslogs att det vid BRÅ skulle inrättas en referensgrupp

med företrädare för Justitiedepartementet och rättsväsendets myndigheter. Detta organ skulle främst lämna förslag till prioriteringar i rådets forsknings- och utvecklingsverksamhet samt verka för ökade kontakter mellan praktiskt och vetenskaplig verksamma inom rättsväsendet. I 1998 års budgetproposition (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 4) föreslog regeringen i enlighet med utredarens förslag att forskningen inom Rikspolisstyrelsen skulle flyttas över till BRÅ för att BRÅ skulle, mer än tidigare, fungera som ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamheten inom hela rättsväsendet. Rikspolisstyrelsens forskningsenhets budget på 8,1 miljoner kronor föreslogs överföras till BRÅ. Vidare föreslogs i samma proposition att den av utredaren föreslagna referensgruppen skulle bildas. Regeringen anförde att i och med bildandet av referensgruppen fanns det inte längre behov av en särskild informationsdelegation.

Den nuvarande instruktionen för BRÅ (SFS 1997:1056) trädde i kraft den 1 januari 1998. Under år 1998 påbörjades förberedelser för att myndigheten vid årsskiftet 1998/1999 helt skulle överta uppgiften att stödja det lokala brottsförebyggande arbetet och fördela de av regeringen särskilt avsatta medlen till denna verksamhet. Under åren 1998–2002 tilldelades BRÅ särskilda medel för att verka för att forskningen om ekonomisk brottslighet inklusive miljöbrott utvecklades vid universitet och högskolor.

Från och med 2003 har BRÅ även i uppgift att fördela finansieringsbidrag till statlig och kommunal medlingsverksamhet samt att svara för frågor om utbildning, metodutveckling och kvalitetssäkring inom området. För denna verksamhet anslogs 18 miljoner kr för år 2003 samt 12 miljoner kr för år 2004.

BRÅ skall i dag, enligt instruktionen, främja brottsförebyggande arbete och ge regeringen och myndigheterna inom rättsväsendet underlag för kriminalpolitiska åtgärder. Myndigheten skall i sin verksamhet samarbeta med övriga myndigheter inom rättsväsendet, andra statliga myndigheter, universitet och högskolor samt med kommuner och enskilda organisationer. Vidare skall BRÅ inom sitt verksamhetsområde främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Härutöver skall BRÅ medverka i kompetensutveckling för anställda inom hela rättsväsendet och i undervisning vid Polishögskolan.

Enligt regleringsbrevet för år 2003 skall BRÅ vara ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamhet inom hela rättsväsendet och bidra till kunskaps- och metodutveckling inom rättsväsendets



myndigheter. BRÅ skall vidare fungera som ett expertorgan i kriminalpolitiska frågor och har utvecklats till att i allt högre grad vara ett stabsorgan till regeringen. I nämnda regleringsbrev uttrycks det för första gången att BRÅ skall vara ett stabsorgan för regeringen i kriminalpolitiska frågor.

## 3 Brottsförebyggande arbete i några av våra nordiska grannländer

Nedan lämnas en översiktlig beskrivning av hur motsvarigheterna till Brottsförebyggande rådet arbetar i några av våra nordiska grannländer. Beskrivningarna gör inte anspråk på att vara fullständiga.

### 3.1 Danmark

Det Kriminalpræventive Råd (DKR) inrättades 1971 och har i uppgift att arbeta med brottsförebyggande frågor. Rådets uppgift formuleras sedan starten på så sätt att det skall, inom den gällande lagstiftningen, verka för att förebygga kriminalitet genom säkerhetsfrämjande åtgärder, informationsverksamhet och på andra ändamålsenliga sätt. Bakgrunden till inrättandet av rådet var den drastiska ökningen av brottsligheten under 1960-talet. Man ansåg det nödvändigt att ta nya vägar och sätta förebyggande arbete i fokus.

Då rådet inrättades fanns en enighet om att arbetet skulle grundas på en bred samhällelig insikt och kunskap. Representanterna i rådet valdes därför ut från en rad organisationer inom såväl den privata sektorn som den offentliga sektorn. I rådet ingår även representanter från den sociologiska och kriminologiska forskningen.

Drygt 40 offentliga och privata organisationer står nu bakom rådet. Dessa organisationer utgör rådets plenarförsamling och de sammanträder en gång årligen. Rådet har vidare ett verkställande utskott, Forretningsudvalget, som leder det löpande arbetet med hjälp av ett sekretariat. Det verkställande utskottet beslutar om riktlinjerna för arbetet samt om medelsanvändningen. Sekretariatet består av 32 personer, varav 15 personer är poliser, och är knutet till Rikspolisstyrelsen. Sekretariatets löner samt driftskostnader i övrigt betalas av Rikspolisstyrelsen.

Sekretariatet koordinerar rådets samlade arbete, bedriver viss undervisning och annat informationsarbete. Sekretariatet hjälper till med rådgivning vid bildandet av lokala s.k. SSP-organisationer (socialtjänst, skola och polis i samarbete när det gäller lokalt brottsförebyggande arbete). Sekretariatet tar fram utlåtanden till Justitiedepartementet och andra departement om frågor som berör det brottsförebyggande arbetet. Sekretariatet har byggt upp ett nationellt nätverk av kontaktpersoner vilket möjliggör ett snabbt, informellt och direkt samarbete i det dagliga arbetet mellan rådet och de lokala brottsförebyggande aktörerna.

Vid rådet finns fem arbetsutskott som tillsammans består av ca 80 medlemmar. Exempel på dessa utskott är utskottet för miljöplanering och utskottet för bildandet av s.k. SSP-organisationer (se ovan). Varje utskott har ett antal arbetsgrupper under sig. Rådet är involverat i internationellt arbete, både på europeiskt plan och i ett nordiskt samarbete.

Rådets funktion kan beskrivas som ett informations- och rådgivningscenter. Rådets medlemmar rapporterar till de olika arbetsgrupperna om kunskap och erfarenheter som inhämtas. Informationen sammanställs i arbetsgrupperna och sprids vidare till målgrupperna genom sekretariatet och organisationerna.

Rådet initierar olika försöksprojekt som, efter diskussioner och planering med företrädare för olika intressenter, därefter konkretiseras och realiseras enligt en upprättad arbetsplan. En utvärdering görs normalt efter viss tid. Utvärderingen genomförs av oberoende forskare. Därefter sprider rådet information och kunskap om försöksverksamheten. Informationen anpassas med hänsyn till mottagaren. Viss information sprids som massutskick till skolor medan annan information uteslutande är webb-baserad. På rådets hemsida kan man beställa allt material kostnadsfritt.

Vid rådet bedrivs inte någon utvärderings- eller forskningsverksamhet. Rådet beställer vid behov undersökningar från andra forskningsinstanser. Det finns representanter för universitetsforskningen dels i plenarförsamlingen, dels i Forretningsudvalget. Dessutom arbetar man ofta i nära samarbete med universitetsforskare i samarbetsprojekt.

Rådet får för sin verksamhet ett statligt bidrag om 6,1 miljoner DKR per år. Av dessa medel är 2,1 miljoner DKR öronmärkta för våldsförebyggande insatser, ett område som har en egen budget. För denna uppgift finns en egen enhet på fyra personer inom sekretariatet. Ytterligare 400 000 DKR är, i enlighet med

regeringens handlingsplan, öronmärkta för insatser rörande ungdomar i riskzonen. Förutom dessa medel erhåller rådet bidrag från ett antal fonder om sammanlagt 570 000 DKR per år. Rådet får även medel från olika håll, t.ex. från Justitieministeriet och från fonder, för att bedriva särskilda projekt.

### 3.2 Norge

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) inrättades 1980. Rådet är regeringens organ för brottsförebyggande arbete och får sitt mandat och sin budget, ca 5 miljoner NOK årligen, av Justitiedepartementet. Tidigare var rådet rent administrativt knutet till Justitiedepartementet men är nu, efter en omorganisering, i stället knutet till Politidirektoratet.

Rådet består av sexton medlemmar som utnämns av regeringen för en treårsperiod. Medlemmarna företräder universitetsinstitutioner, kommuner, ungdomsorganisationer, polisen, kriminalvården, försäkringsbolagen, pressen samt berörda departement. Rådet har fyra expertgrupper. För att främja ett nära samarbete mellan expertgrupperna och rådet är minst två av expertgruppernas medlemmar också rådsmedlemmar. De övriga medlemmarna i expertgrupperna utnämns efter förslag från Justitiedepartementet och yttrande av rådet.

Rådet får, som nämnts ovan, sitt mandat av Justitiedepartementet. Tidigare hade rådet i uppgift att verka inom områdena Ekonomisk brottslighet, Forskning, Barn och ungdom och Lokala åtgärder. I april 2002 ersattes de två förstnämnda verksamhetsområdena av insatsområdena Förebyggande av våldsbrott och Förebyggande av återfall till fängelse.

Rådet skall verka för en samordnad kriminalpolitik med sikte på att förebygga och begränsa kriminalitet. Rådet skall framförallt ge råd och vägledning åt berörda departement men även söka samarbete med andra myndigheter och organisationer i det brottsförebyggande arbetet. Rådet skall ta initiativ till att ge råd på aktuella områden inom det brottsförebyggande arbetet men skall även utföra uppdrag på begäran av departementen.

Rådet skall stimulera och stödja det brottsförebyggande arbetet lokalt och centralt. Rådet skall i samråd med berörda departement och instanser bistå med att utarbeta handlingsplaner för brottsförebyggande strategier och åtgärder. Rådet skall vidare

ombesörja att information om brottslighetens utveckling, brottsförebyggande strategier och åtgärder samt relevanta forskningsresultat når ut till departementen, andra myndigheter och allmänheten. Rådet skall ge allmänna remissutlåtanden i frågor som berör det brottsförebyggande arbetet.

Rådet anordnar miniseminarier som riktar sig till utvalda målgrupper. I seminarierna används både egna anställda experter samt externt anlitate experter. Rådet gör remissuttalanden både på förfrågan och på eget initiativ. Information om rådets ställningstaganden skickas till berörda målgrupper.

I syfte att öka och vidareutveckla sin kompetens bedriver rådet kontaktarbete och nätverksbyggande med forskningsmiljöer både inom Norge, inom norden och internationellt i övrigt.

I samband med övrig verksamhet, såsom miniseminarier, remissuttalanden, möten, går rådet ut med information via Internet, interaktiv kommunikation, etermedia, press och fackpress. Rådet är vidare aktivt när det gäller att erbjuda föreläsningar i samband med utbildning av lärare, socionomer, barnomsorgspedagoger, poliser och kriminalvårdsanställda.

Rådet har sedan starten satsat på forskningen på olika sätt. Man har initierat, samlat och koordinerat forskning om brottslighet och brottsförebyggande åtgärder. Rådet har vidare lagt vikt vid att utvärdera egna projekt. Tidigare hade rådet ett anslag för att förmedla medel till forskning utanför myndigheten. En viktig uppgift var att presentera materialet på ett lättillgängligt sätt samt dra slutsatser och ge råd om hur forskningsresultaten kan användas. Denna senare uppgift arbetar rådet fortfarande med men nu utifrån relevant forskning som andra har finansierat.

### 3.3 Finland

Rådet för brottsförebyggande verkar i anslutning till Justitieministeriet enligt vad som framgår av Förordning om rådet för brottsförebyggande. Rådet har funnits sedan 1999 och är en vidareutveckling av delegationen för brottsförebyggande som inrättades 1989. Rådets främsta uppgift är att förverkliga det nationella brottsförebyggande programmet, Trygga tillsammans, som antogs av regeringen våren 1999.

Rådet, som kan ses som en stående kommitté under regeringen, utses för tre år i sänder och består av en ordförande, en vice

ordförande och högst 15 andra medlemmar. I rådet finns representanter för Justitieministeriet, Inrikesministeriet, Social- och hälsovårdsministeriet, Undervisningsministeriets förvaltningsområden, kommunförvaltningen, expertisen inom samhällsplanering, den kriminologiska forskningen, handeln, försäkringsbranschen, kyrkan och medborgarorganisationer som verkar brottsförebyggande.

Rådet skall följa brottslighetens utveckling och samla uppgifter om brottsförebyggande åtgärder. Dessutom har rådet i uppgift att främja samarbetet i fråga om samordningen mellan myndigheter och sammanslutningar avseende brottsförebyggande projekt och åtgärder. Den centrala uppgiften för rådet är att ansvara för att det nationella programmet genomförs i kommunerna.

Rådet tar initiativ och lägger fram förslag som syftar bl.a. till att förebygga brott. Rådet har även i uppgift att sprida information om och utveckla informations servicen när det gäller goda exempel på metoder att förebygga brott. Rådet tar även initiativ till undersökningar i syfte att utveckla brottsförebyggande åtgärder.

Rådet skall regelbundet till Justitieministeriet avge en översikt av de problem som brottsligheten förorsakar samt förslag till åtgärder för att minska brottsligheten. En annan viktig uppgift för rådet är att hålla kontakt med utländska och internationella organ för brottsförebyggande arbete.

Målet för rådets verksamhet är att inte bara staten skall verka för att brottsligheten minskar utan att även kommuner, näringsliv, kyrkan, ideella organisationer och privatpersoner deltar i det brottsförebyggande arbetet. Man arbetar för att det skall finnas ett lokalt brottsförebyggande program i varje kommun. Till skillnad från Sverige har Finland inte satsat på lokala brottsförebyggande råd utan på lokala kontaktpersoner. Man har som mål att det i varje kommun skall finnas minst en kontaktperson som vid sidan av sitt dagliga arbete skall fungera som en informatör mellan kommunen och rådet. Det finns för närvarande (december 2003) brottsförebyggande program som omfattar ca 300 av landets 448 kommuner. I en del fall har tre–fyra kommuner tillsammans skapat ett gemensamt program.

Rådet använder sig av många olika informationskanaler för att sprida kunskap. Informationen ordnas temavis och sprids i olika serier. En tidskrift publiceras ca 4 gånger per år. Man lägger ut information på rådets egen hemsida och på andras hemsidor. Vidare sprids information via seminarier, möten, föreläsningar osv.

Rådet har nära kontakter med det Rättspolitiska forskningsinstitutet vilket finns i samma byggnad som rådets sekretariat. Man genomför t.ex. gemensamma projekt. En stor del av personalen som arbetar vid sekretariatet har sin bakgrund i forskningsinstitutet. Rådet samarbetar även med universitet och högskolor i olika projekt. Som exempel kan nämnas samarbete med forskarna på Polishögskolan.

Statliga bidrag till lokala brottsförebyggande projekt beviljas av Justitieministeriet efter det att rådet givit sitt utlåtande över ansökningarna. Under 2003 fick Justitieministeriet 41 ansökningar om sådana bidrag varav 12 ansökningar beviljades. Summan av beviljade bidrag uppgick till 88 200 euros.

Den sammanlagda kostnaden för rådet uppgår till ca 560 000 euros per år, inklusive de statliga bidragen till brottsförebyggande projekt. Någon finansiering utöver den statliga förekommer inte. Däremot deltar rådet i samarbetsprojekt som delfinansieras av olika deltagare, t.ex. Kommunförbundet eller enskilda kommuner.

## 4 BRÅ:s organisation

Verksamheten vid och organisationen av Brottsförebyggande rådet (BRÅ) regleras i förordning (1997:1056) med instruktion för Brottsförebyggande rådet (instruktionen) samt av regleringsbrev. Dessutom dras riktlinjer för verksamheten upp i budgetpropositionen.

Myndigheten skall, enligt regleringsbreven för år 2003 och även för år 2004, fungera som ett stabsorgan för regeringen i kriminalpolitiska frågor. Rådets generaldirektör är chef för myndigheten samt ledamot av rådets styrelse.

Rådets styrelse består av högst elva ledamöter, generaldirektören inräknad. En av ledamöterna är ordförande och en är vice ordförande. Regeringen utser ordförande och vice ordförande. Styrelsen förordnas av regeringen. Styrelsen är beslutför när ordföranden och generaldirektören samt minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Till rådet är två rådgivande organ knutna; en vetenskaplig nämnd och en referensgrupp för rättsväsendet. I övrigt bestämmer rådet sin egen organisation.

Verksförordningen (1995:1322) tillämpas på rådet med vissa i instruktionen angivna undantag.

### 4.1 Styrelsen

BRÅ leds av en styrelse med begränsat ansvar. Av styrelsens ledamöter är sex personer riksdagsledamöter. Ett flertal av dessa är ledamöter eller suppleanter i det utskott som behandlar myndighetens frågor i riksdagen, Justitiekommittén. Ingen av styrelsens ledamöter är anställd i regeringskansliet. Ordföranden i styrelsen är extern. För närvarande (december 2003) är det vice ordföranden i Justitiekommittén som är ordförande i BRÅ:s styrelse.



Av BRÅ:s svar på en enkät som skickats ut från Utredningen om en översyn av verksförordningen (Ju 2001:12) framgår att BRÅ uppfattar ansvarsfördelningen mellan myndighetschefen och styrelsen som helt klar. De tillämpliga delarna av verksförordningen (1995:1322) föreskriver att myndighetschefen ansvarar för myndighetens verksamhet och skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. I samma förordning finns ett antal närmare bestämmelser för hur detta skall ske. Dessutom anges i förordningen att myndighetschefen ansvarar för myndighetens arbetsgivarpolitik. Även i detta avseende finns det ett antal bestämmelser som reglerar förfarandet. Det anges även att myndighetens chef skall se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten samt att myndighetens chef skall hålla styrelsen informerad om verksamheten. Det är således myndighetschefen som är ansvarig för verksamheten inför regeringen.

När det gäller styrelsens ansvar och uppgifter stadgar verksförordningen att denna skall pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Vidare anges att styrelsen skall biträda myndighetens chef och föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade. Härutöver finns en uttömmande uppräkningslista av i vilka frågor styrelsen skall besluta nämligen

- om myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag,
- åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsrapporter och den redovisning som myndigheten skall lämna till regeringen enligt 15 § verksförordningen (redovisning av åtgärder myndigheten tänker vidta med anledning av invändningar från Riksrevisionen över årsredovisningen)
- revisionsplan och åtgärder med anledning av redovisning enligt 6 § förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.
- sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting

Styrelsen är ansvarig inför regeringen i de delar den fattar beslut, t.ex. när det gäller budgetunderlag och årsredovisning.

Av verksförordningen framgår vidare att myndighetens chef skall avgöra ärenden som inte skall avgöras av styrelsen samt att om

sådana ärenden inte behöver avgöras av chefen får de avgöras av någon annan tjänsteman. Hur detta skall ske skall anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut.

Innan myndighetens chef avgör viktigare ärenden skall styrelsen ges tillfälle att yttra sig. Ytterligare bestämmelser om formerna för hur beslut fattas finns angivna i verksförordningen.

I övrigt anger rådets delegeringsordning vilka ärenden som avgörs av generaldirektören och vilka ärenden som delegeras till enhetscheferna.

Styrelsen sammanträder normalt fem gånger per år.

## 4.2 Den vetenskapliga nämnden

Sedan 1993 finns, såsom ovan angetts, en vetenskaplig nämnd knuten till rådet som ett rådgivande organ.

Då Brottsförebyggande rådet inrättades 1974 angavs i instruktion (1974:400) för brottsförebyggande rådet att det hos rådet skulle finnas en vetenskaplig grupp om sju ledamöter. Chefen för BRÅ:s utvecklingsenhet var ledamot av gruppen och regeringen förordnade övriga ledamöter. BRÅ:s vetenskapliga grupp hade som uppgift att biträda rådet i frågor av vetenskaplig karaktär. Gruppen skulle avge yttrande i dels principiella frågor om fördelning och prioritering av forsknings- och utvecklingsanslag, dels frågor om anslag till forsknings- och utvecklingsarbete om frågan inte var av mindre ekonomisk betydelse.

Dessa uppgifter kom att ändras genom förordning (1982:787) med instruktion för brottsförebyggande rådet på så sätt att gruppen i stället skulle avge yttrande i dels principiella frågor om forskning och utveckling, dels frågor om bidrag till enskilda för forskning och utveckling om frågan inte var av mindre ekonomisk betydelse. Härutöver hade gruppen under hela sin tid till uppgift att avge yttrande i andra frågor som kunde hänskjutas till gruppen av styrelsen, verkställande utskottet, då ett sådant fanns, eller kanslichefen.

Genom förordning (1988:1223) med instruktion för Brottsförebyggande rådet inrättades i stället en vetenskaplig delegation som ett rådgivande organ knutet till BRÅ. Delegationen hade till uppgift att behandla dels frågor om metodik och vetenskaplig inriktning i nya forsknings- och utredningsprojekt, dels frågor om etik i projektarbeten och utvärdering m.m. Därutöver skulle

delegationen behandla frågor om bidrag till enskilda för forskning och utredning om frågan inte var av mindre ekonomisk betydelse.

Den vetenskapliga delegationen bestod av högst nio ledamöter. Fem av dem skulle företräda vetenskapligt arbete inom universitet och högskolor och en varterera polisväsendet och kriminalvården. Den eller de byråchefer vid BRÅ som ansvarade för forskning och utredning ingick i delegationen. BRÅ utsåg övriga ledamöter för en bestämd tid efter förslag av Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet (HSFR) samt av Rikspolisstyrelsen respektive Kriminalvårdsstyrelsen. Delegationen kom att huvudsakligen ägna sig åt utdelning av bidrag till enskilda för forskning och utredning. BRÅ:s uppgift att dela ut sådana bidrag upphörde i och med budgetåret 1994/95 efter ett förslag som lades fram i 1993 års forskningsproposition *Forskning för kunskap och framsteg* (prop. 1992/93:170). I denna proposition uttalade regeringen att resurser borde omfördelas för att förstärka universitetsforskningen och föreslog därför att BRÅ:s anslag skulle minskas samt att motsvarande belopp skulle föras över till HSFR för att användas för stöd till kriminalvetenskaplig forskning. Regeringen föreslog samtidigt att BRÅ:s bidragsverksamhet skulle avvecklas.

Efter förslag i betänkandet *Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning* (SOU 1992:80) inrättades den 1 juli 1993, genom förordning (1993:669) med instruktion för Brottsförebyggande rådet, den vetenskapliga nämnden. I betänkandet föreslogs att nämnden skulle ha en sammansättning, ej överstigande tio personer, med vetenskapliga företrädare för främst allmän kriminologi, polisforskning, kriminalpolitisk forskning, rättspsykiatri, psykologi, sociologi, straffrätt, alkohol/hälsoforskning, statistik och ekonomi med rätt att för särskilt ändamål adjungera vetenskaplig expertis inom ett särskilt ämnesområde, t.ex. vittnespsykologi.

I instruktionen föreskrevs att den vetenskapliga nämnden skulle bestå av högst tio ledamöter samt att generaldirektören skulle vara ordförande i nämnden. Det angavs vidare att en av ledamöterna skulle vara företrädare för rådets forsknings- och utvecklingsverksamhet och att en av ledamöterna skulle vara företrädare för HSFR. Övriga ledamöter skulle, enligt instruktionen, vara företrädare för vetenskapligt arbete inom ämnesområden som var av betydelse för rådets verksamhet. Instruktionen föreskrev vidare att vid behov skulle ytterligare företrädare för vetenskaplig expertis

kunna adjungeras till nämnden samt att styrelsen skulle besluta om förordnande av ledamöter i den vetenskapliga nämnden.

Enligt de nu gällande bestämmelserna, förordning (1997:1056) med instruktion för Brottsförebyggande rådet, anges endast att den vetenskapliga nämnden skall bestå av personer med vetenskaplig erfarenhet från ämnesområden som har betydelse för rådets verksamhet. Någon närmare reglering av vilken verksamhet som personerna skall ha erfarenhet från finns således inte. Det finns inte heller någon begränsning vad gäller antalet ledamöter. För närvarande (december 2003) består den vetenskapliga nämnden av 30 ledamöter.

Den vetenskapliga nämndens uppgift har sedan den inrättades varit att ge råd och vägledning i rådets forsknings- och utvecklingsverksamhet och verka för att den bedrivs på vetenskaplig grund. Nämnden skall vidare behandla frågor om metodik och vetenskaplig inriktning i nya forsknings- och utvecklingsprojekt, om etik i projektarbeten och utvärdering m.m. samt verka för forskningssamverkan i kriminalvetenskapliga frågor. Tidigare sammanträdde nämnden regelbundet men numera utför den sitt uppdrag genom att huvudsakligen granska manus till forskningsrapporter som tillsänds de ledamöter som har sakkunskap inom det eller de områden rapporten berör.

### 4.3 Referensgruppen för rättsväsendet

Föregångaren till nuvarande referensgruppen för rättsväsendet var samverkansdelegationen. Delegationen hade till uppgift att behandla frågor om brottsförebyggande verksamhet som var mer omfattande och som utfördes av eller berörde mer än en myndighet. Delegationen bestod av högst nio ledamöter och överdirektören, som då var BRÅ:s chef, var ordförande. BRÅ utsåg övriga ledamöter för en bestämd tid. Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen och Brottskadenämnden skulle vara företrädare i delegationen. Vid behov kunde företrädare för andra myndigheter och för enskilda organ adjungeras till delegationen. Samverkansdelegationen inrättades den 1 januari 1989 genom förordning (1988:1223) med instruktion för Brottsförebyggande rådet efter förslag från BRÅ-översynen i departementspromemorian Brottsförebyggande arbete i samverkan (Ds 1988:21). En närmare beskrivning av denna

delegations arbete finns i betänkandet Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning (SOU 1992:80) s. 49f.

Regeringen uttalade i 1993 års forskningsproposition Forskning för kunskap och framsteg (prop. 1992/93:170) att huvudansvaret för det praktiska brottsförebyggande arbetet ligger på andra myndigheter än BRÅ, i huvudsak polisen. Det är därför naturligt, fortsatte regeringen, att polisen i framtiden även tar ett större ansvar för samordningen av de brottsförebyggande åtgärderna. Regeringen fann att det mot denna bakgrund inte längre fanns samma behov av att BRÅ hade en fast organisation i form av en särskild samverkansdelegation varför det föreslogs att denna borde avvecklas. Samverkansdelegationen avvecklades den 1 juli 1993 genom förordning (1993:669) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

Referensgruppen för rättsväsendet inrättades den 1 januari 1998 genom den instruktion som gäller i dag efter ett förslag i departementspromemorian Forskning för rättsväsendet (Ds 1997:28). Enligt förslaget skulle gruppens uppgift vara bl.a. att lämna förslag till prioriteringar av olika forsknings- och utvecklingsprojekt. Det anfördes att BRÅ i högre grad än tidigare har till uppgift att stimulera verksamheten och utvecklingen inom hela rättsväsendet samt att rättsväsendets myndigheter därför bör ges tillfälle att, inom de ramar regeringen bestämmer, påverka bl.a. vilka områden forsknings- och utvecklingsverksamheten skall inriktas på. Det anfördes vidare att detta fordrar ett relativt nära förhållande till myndigheten samt att det därför borde inrättas ett rådgivande organ med företrädare för Justitiedepartementet och myndigheterna inom rättsväsendet. Referensgruppen för rättsväsendet består för närvarande (december 2003) av sju ledamöter.

Referensgruppen för rättsväsendet hade inledningsvis regelbundna sammanträden som upplevdes som meningsfulla och konstruktiva av gruppens ledamöter. Sammanträdena kom dock att bli alltmer sporadiska och under senare år har referensgruppen inte träffats. Orsakerna till detta har av en del av gruppens ledamöter angetts vara att de träffas regelbundet ändå i andra syften samt att det framstod som allt svårare att fylla referensgruppens sammanträden med meningsfulla uppgifter. Det kan vidare konstateras att utrymmet för gruppen att direkt påverka verksamheten vid BRÅ har minskat genom att BRÅ:s verksamhet i allt större utsträckning regleras direkt av uppdrag som anges i regleringsbrevet.

## 4.4 Organisationen i övrigt

När det gäller BRÅ:s organisation i övrigt anger instruktionen att det står BRÅ fritt att bestämma sin organisation.

Enligt myndighetens arbetsordning finns en rådgivande ledningsgrupp som utifrån kunskap om det egna ansvarsområdet och med myndighetens bästa för ögonen skall bistå generaldirektören i dennes ledning av myndigheten. Ledningsgruppen, som består av enhetscheferna, IT-chefen, pressekreteraren och verksjuristen, har inga beslutsbefogenheter. Ledningsgruppen utgör myndighetens kvalitetskommitté.

Arbetet bedrivs i åtta enheter: enheten för lokalt brottsförebyggande arbete (ELBA), enheten för reformutvärdering, enheten för individriktade åtgärder, enheten för brottsutveckling, enheten för statistik, enheten för IT, enheten för information och förlag samt enheten för administration. Härutöver finns den del som utgör ledningen till vilken generaldirektör med stab, presstjänst samt forskning om ekonomisk brottslighet inklusive miljöbrott hör. Vid denna del har även de kvarvarande projekt som tidigare bedrivits inom det som benämndes Internationella sekretariatet lagts.

Nedan beskrivs arbetet vid enheterna i huvudsak såsom framgår av BRÅ:s verksamhetsplan för år 2003. Vid samtliga enheter bedrivs naturligtvis, förutom vad som särskilt anges nedan, kompetensutveckling, introduktion av nyanställda, deltagande i arbetsgrupper, personaldagar och personalmöten. Dessutom ingår det i enheternas arbetsuppgifter, utöver vad som anges nedan, att besvara remisser, besvara förfrågningar från journalister och allmänheten, att bidra med texter till BRÅ:s webbplats och till tidskriften Apropå samt att utföra kortare arbetsinsatser på uppdrag av Justitiedepartementet.

### 4.4.1 Ledning

Den del som benämns ledning inkluderar, som ovan nämnts, generaldirektör med stab, presstjänst, forskning om ekonomisk brottslighet inklusive miljöbrott samt de kvarvarande projekt som tidigare bedrivits inom den som benämndes Internationella sekretariatet. De stabsfunktioner som är direkt underställda

generaldirektören är juridik, verksamhetsuppföljning, medier och sekreterare enligt myndighetens arbetsordning.

Under delen generaldirektör med stab budgeteras, förutom myndighetens ledning, även styrelsen, den vetenskapliga nämnden, referensgruppen för rättsväsendet samt ledningsgruppen. Även BRÅ:s controller och verksjurist är placerad här. Denna del, dvs. generaldirektör med stab, beräknas ta ca 4 årsarbetskrafter i anspråk.

Presstjänsten arbetar med att sprida BRÅ:s kunskap till myndighetens målgrupper med hjälp av medierna. Den har till uppgift bl.a. att ge service åt journalister, genomföra och samordna myndighetens pressaktiviteter samt att följa och analysera publiciteten om BRÅ. Presstjänsten arbetar med att föra ut BRÅ:s kunskap genom pressmeddelanden, presskonferenser, nyhetsbrev, debattartiklar och personliga kontakter. Det är även presstjänstens uppgift att vara tillgänglig och ge service, bl.a. ta fram faktaunderlag som efterfrågas, till journalister. Presstjänsten beräknas ta drygt en halv årsarbetskraft i anspråk.

När det gäller forskning om ekonomisk brottslighet är det verksamhet som nästan uteslutande finansieras genom särskilda anslag och extern finansiering. Som ett led i ett regeringsuppdrag stödjer BRÅ ett trettiotal forskningsprojekt på ekobrottsområdet och efter överenskommelse med forskarna ger BRÅ ut sammanfattande rapporter. Vidare har man under år 2003 arbetat fram en handbok om reglering och kontroll som skall hjälpa bl.a. myndigheter att bli bättre på att förebygga fel och fusk i samband med t.ex. skatt och andra avgifter, studiestöd och arbetslöshetsersättning. BRÅ har vidare under år 2003 deltagit i ett samarbete mellan Ekorådets medlemmar<sup>1</sup> om att ge ut en antologi med uppsatser som handlar om att förebygga ekobrott. Härutöver bedrivs ett EU-finansierat projekt med syfte att utveckla en riskbaserad mätmetod för att kunna göra skade- och sannolikhetsbedömningar av den organiserade brottsligheten. BRÅ:s verksamhet som gäller forskning eller utvecklingsverksamhet kring ekonomisk brottslighet beräknas ta knappt 1,5 årsarbetskrafter i anspråk. Någon verksamhet som berör

---

<sup>1</sup> I Ekorådet ingår riksåklagaren, generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten, rikspolischefen, generaltulldirektören, generaldirektören för BRÅ, generaldirektören för Finansinspektionen, generaldirektören för Skatteverket, och generaldirektören för Patent- och registreringsverket.

forskning eller utvecklingsverksamhet avseende miljöbrott bedrivs för närvarande inte.

BRÅ deltar vidare i två samarbetsprojekt som är EU-finansierade. Huvudansvaret för projekten ligger på Rikspolisstyrelsens internationella sekretariat respektive Polismyndigheten i Gävleborgs län. BRÅ:s medverkan i dessa projekt finansieras externt och beräknas ta knappt 0,25 årsarbetskrafter i anspråk. Denna del av BRÅ:s verksamhet låg tidigare i det dåvarande Internationella sekretariatet.

#### 4.4.2 Enheten för lokalt brottsförebyggande arbete

Enheten för lokalt brottsförebyggande arbete (ELBA) har till uppgift att främja det brottsförebyggande arbetet genom att

- verka för att sådant arbete organiseras och bedrivs på lämpligt sätt,
- initiera, stödja, följa upp och utvärdera brottsförebyggande projekt,
- samla in och sprida kunskap om framgångsrika projekt och samverkansformer samt
- bidra till att behovet av kvalificerad utbildning tillgodoses.

Verksamhetens syfte är att svara upp mot ett av de i regleringsbrevet angivna målen, nämligen att BRÅ aktivt skall stödja de lokala brottsförebyggande råden och verka för att deras verksamhet utvecklas och att kvalitén höjs.

Enhetschefen var tidigare förordnad av regeringen som kontaktperson för det Europeiska nätverket för förebyggande av brottslighet (EUCPN) som inrättats inom EU. Från och med den 1 juli 2003 är BRÅ i stället förordnad att företräda Sverige i nätverket. Dessutom är enhetschefen rådsmedlem i Nordiska Samarbetsrådet för Kriminologi (NSfK). Enheten ansvarar vidare för Sveriges deltagande i European Crime Prevention Awards (ECPA) som är en tävling om det bästa brottsförebyggande projektet som anordnas varje år sedan 1987. Den europeiska tävlingen föregås av en nationell uttagstävling som anordnas av BRÅ. Syftet med tävlingen är att få kännedom om och ge spridning åt brottsförebyggande projekt som visat sig framgångsrika.

En stor del av arbetet vid denna enhet upptas av att fördela ekonomiskt och annat stöd till lokala brottsförebyggande projekt.



Det ekonomiska stödet till det lokala arbetet skall användas för att initiera olika projekt, för att bidra till att den kunskap som erhålls samlas in och sprids. Målsättningen är att de medel som fördelas dels skall stimulera kvantiteten, t.ex. genom att fler lokala råd inrättas, dels kvaliteten, t.ex. genom att bidra till kunskapsutvecklingen inom vissa områden. Man prioriterar även projekt som har till syfte att vetenskapligt utvärdera lokalt brottsförebyggande arbete. Annat stöd till brottsförebyggande arbete utgörs av utbildning och information om lokalt brottsförebyggande arbete. Behovet av sådant stöd har ökat i takt med att antalet lokala råd blivit fler (en ökning från ca 50 råd år 1999 till ca 280 råd år 2003). I denna del innebär verksamheten bl.a. att anordna utbildningsdagar på regional nivå och i storstädernas utsatta områden, skapa och underhålla kontakter med olika centrala och regionala organisationer samt att förmedla kontakter mellan olika lokala aktörer. Andra uppgifter för BRÅ i denna del är att initiera, bygga upp och stödja nätverk för utbildning och information. Detta sker bl.a. genom den särskilda del av BRÅ:s webbplats (Lokala råd) som vänder sig till lokala brottsförebyggande råd och andra lokala aktörer.

Härutöver bedrivs ett antal projekt vid enheten. Målgrupperna för projekten är framförallt regering och riksdag, lokala brottsförebyggande råd, kommunerna och polismyndigheterna. En del av projekten (3 av 8) är direkta regeringsuppdrag (ca 2,3 åar).

Sammanlagt beräknas ca 8 årsarbetskrafter tas i anspråk för arbetet vid enheten. Av dessa hänför sig 1 årsarbetskraft till arbetet med ekonomiskt stöd till brottsförebyggande projekt och 2 årsarbetskrafter till utbildning och information om lokalt brottsförebyggande arbete. Kostnaderna för dessa delar samt för ett av projekten, Granssamverkan (knappt 0,1 åar), belastar det av regeringen särskilt anslagna medlen för bidrag till brottsförebyggande arbete (4:15) om 7,2 miljoner kronor som disponeras av BRÅ.

#### **4.4.3 Enheten för reformutvärdering**

Enheten för reformutvärdering har till uppgift att belysa såväl genomförande som konsekvenser av åtgärder inom det kriminalpolitiska området. Det innebär bl.a. att kartlägga hur reformer och andra kriminalpolitiska förändringar påverkar rättsväsendets

myndigheter. Vidare har enheten till uppgift att utvärdera i vilken utsträckning syftet med vidtagna kriminalpolitiska åtgärder uppnåtts.

Den huvudsakliga verksamheten vid denna enhet utgörs av ett antal projekt. Två av sex projekt är direkta regeringsuppdrag. Målgrupperna för projekten är bl.a. regering och riksdag, polismyndigheterna (särskilt chefer), lokala brottsförebyggande aktörer och kommuner. Arbetet vid enheten i de nu beskrivna delarna tar ca 5,5 årsarbetskrafter i anspråk.

Vid enheten har även placerats verksamheten med att fördela finansieringsbidrag till medlingsverksamhet. Detta arbete innefattar även att svara för frågor om utbildning, metodutveckling och kvalitetssäkring. För detta ändamål har regeringen för år 2003 anslagit 18 miljoner kronor av vilka BRÅ får använda högst 4 miljoner kronor för utgifter avseende utbildning, metodutveckling och kvalitetssäkring samt för BRÅ:s egna kostnader för att utföra uppdraget. Resterande medel skall fördelas till kommunala och statliga medlingsverksamheter för uppbyggnad och utveckling desamma. För detta arbete har tre årsarbetskrafter tillsatts.

#### **4.4.4 Enheten för brottsutveckling**

Enheten har till uppgift att studera brottslighetens utveckling och dess orsaker samt att göra prognoser för hur brottsligheten kommer att gestalta sig i framtiden. Vidare skall enheten genomföra analyser av olika brottstyper och ge förslag till nya och förbättrade förebyggande åtgärder och strategier. I enhetens arbete ingår bl.a. att bidra till utvecklingen av den officiella statistiken.

Vid enheten bedrivs ett antal projekt. Ett av tolv är regeringsuppdrag. Målgrupperna för projekten är bl.a. regering och riksdag, rättsväsendets myndigheter och lokala brottsförebyggande råd.

Arbetet vid enheten beräknas ta drygt 6,5 årsarbetskrafter i anspråk.

#### **4.4.5 Enheten för individriktade åtgärder**

Enheten för individriktade åtgärder har till uppgift att studera insatser eller strategier som syftar till att minska individens benägenhet att begå brott och att återfalla i brott. Särskild fokus

ligger på studier och utvärderingar av kriminalvårdens insatser. Ett annat centralt område är att studera tidiga insatser för att minska ungdomars benägenhet att begå – och återfalla i – brott. Enheten har ett nära samarbete med Kriminalvårdsstyrelsen och skall också kunna bistå som diskussionspartner i vissa av Kriminalvårdsstyrelsens egna projekt.

Även vid denna enhet ingår det att delta i utvecklingen av den officiella rättsstatistiken. Enheten följer och har för avsikt att på sikt kunna delta i det så kallade Campbellsamarbetet. Det är ett internationellt nätverk som syftar till att utveckla, upprätthålla och sprida systematiska litteraturöversikter av insatsers och sociala programs effekter inom bland annat kriminalvård.

I övrigt utgörs arbetet vid enheten av ett antal projekt. Av åtta pågående projekt utförs fem på direkt uppdrag av regeringen. Målgrupperna för projekten är bl.a. regering och riksdag, kriminalvården, rättsväsendet i övrigt och kommunerna, särskilt socialtjänsten.

Arbetet vid enheten beräknas ta ca 7,5 årsarbetskrafter i anspråk.

#### 4.4.6 Enheten för statistik

Enheten för statistik har till uppgift att ansvara för produktion och utveckling av Sveriges officiella statistik på området rättsväsende när det gäller brott, för brott lagförda personer, kriminalvård och återfall i brott. Till stöd för utvecklingen av statistiken finns Statistikrådet, som består av företrädare för rättsväsendet och forskningen. Rådet har till uppgift att lyfta fram användarnas krav på statistiken.

I enhetens arbete ingår att, utifrån olika frågeställningar, ta fram sammanställningar av statistik och ge statistikanvändarna information om rättsstatistiken. I enhetens informationsarbete ingår bl.a. att delta i olika arbetsgrupper.

Den största delen av arbetet vid enheten belöper på produktion och förvaltning av Sveriges officiella rättsstatistik. Härutöver utförs arbete med specialsammansällningar av uppgifter som finns i statistikregistret efter beställningar från bl.a. interna och externa forskare, regering, riksdag och journalister. Sådana sammanställningar från externa beställare utförs mot betalning. Enheten bidrar även med material och lämnar utifrån sin särskilda kompetens synpunkter i projekt som bedrivs vid andra enheter inom BRÅ.

Vidare deltar enheten för BRÅ:s räkning i RIF-verksamheten som är ett samarbete mellan rättsväsendets myndigheter i syfte att förbättra informationsförsörjningen mellan myndigheterna.

Enheten arbetar även med ett antal projekt som syftar till att utveckla statistiken. För närvarande arbetar enheten med statistiksidorna och utvecklingen av dessa som publiceras på BRÅ:s webbplats. Det pågår även ett arbete med att anpassa statistiksystemet till de kommande förändringarna när det gäller förändrade indataleveranser från Domstolsverket till lagföringsstatistiken. Domstolsverket håller på att utarbeta ett nytt IT-baserat verksamhetsstöd för domstolarnas arbetsprocesser vilket innebär att de uppgifter i domarna som ligger till grund för statistiken kommer att levereras på ett något annorlunda sätt. Detta medför att BRÅ:s nuvarande produktionssystem måste byggas om efter dessa förändringar.

Vidare arbetar enheten med att återuppta produktionen av statistik över återfall i brott.

Målgruppen för enhetens verksamhet är bl.a. regeringen och riksdag, rättsväsendets myndigheter samt forskare och övriga statistikanvändare. Arbetet vid enheten beräknas ta drygt 6,5 årsarbetskrafter i anspråk.

#### 4.4.7 IT-enheten

IT-enheten har till uppgift att utveckla och förvalta myndighetens IT-stöd samt svara för säkerheten i IT-miljön. Verksamheten kan delas upp i två grenar:

- Utveckling och förvaltning av IT-stöd
- Nätverksstöd och PC-support

Man har inom myndigheten organiserat det på så sätt att statistikenheten är systemägare till de system som IT-enheten utvecklar och förvaltar. Genom sitt systemägarskap fungerar statistikenheten som beställare gentemot IT-enheten av det IT-stöd som skall utvecklas och förvaltas. Verksamheten vid IT-enheten bygger nästan helt på den verksamhet som bedrivs vid statistikenheten. Man arbetar således även vid denna enhet med produktion och förvaltning av statistiksystemet för Sveriges officiella rättsstatistik, med anpassade statistikuttag samt med den ovan nämnda RIF-verksamheten. I övrigt arbetar enheten med att

ge stöd åt övriga enheter inom BRÅ samt med nätverksstöd och PC-support. Enheten deltar vidare i ett antal projekt som huvudsakligen bedrivs vid andra enheter inom BRÅ, såsom vidareutveckling av statistik på webben, förändrade indataleveranser från Domstolsverket och återupptagandet av redovisning av statistik över återfall i brott.

Arbetet vid enheten beräknas ta ca 4,5 årsarbetskrafter i anspråk.

#### **4.4.8 Enheten för information och förlag**

Enheten för information och förlag skall leda och planera strategiska insatser som syftar till att myndighetens resultat når målgrupperna och kommer till användning. Vidare har enheten till uppgift att svara upp mot de krav omvärlden har när det gäller information om myndighetens verksamhet och resultat.

Vid enheten arbetar man med kommunikationsplanering och marknadsföring genom bl.a. uppföljning och utvärdering av utvecklingsarbetet med information samt genom målgruppsanalyser och marknadsundersökningar.

Vidare bedrivs förlagsverksamhet avseende bl.a. de rapporter (ca 20 st. under år 2003) som BRÅ:s projekt resulterar i. Man framställer även informationsmaterial såsom handböcker och kursmaterial m.m.

Enheten planerar även konferenser och seminarier som BRÅ anordnar. Vidare arbetar enheten med utgivandet av tidskriften *Apropå* som kommer ut med fem nummer per år och sprids i ca 17 000 exemplar.

Enheten ansvarar för drift, publicering, utveckling och samordning av webbplatsen och av myndighetens intranät. Härutöver ansvarar enheten för myndighetens reception och biblioteksservice.

Arbetet vid enheten beräknas ta ca 5,75 årsarbetskrafter i anspråk.

#### **4.4.9 Administrativa enheten**

Administrativa enheten ansvarar för ekonomi- och personaladministrationen samt övrigt myndighetsövergripande administrativt arbete. I enhetens arbete ingår verksamhetsplanering och

utveckling, att besvara förfrågningar, enkäter och remisser, att hålla kontakt med olika leverantörer m.m. Till enheten hör vaktmästeriet.

Vid enheten arbetar man bl.a. med, förutom det löpande administrativa arbetet, förbättringar av rutinerna kring redovisningssystemet, kompetensutvecklingsprogram, framtagandet av en ny jämställdhetsplan och utarbetande av en arbetsmiljöpolicy.

Arbetet vid enheten beräknas ta ca 4 årsarbetskrafter i anspråk.

## 5 BRÅ:s fördelning av sina resurser

Enligt utredningens direktiv skall, som grund för utredarens analys, en kartläggning göras över hur BRÅ för närvarande fördelar sina resurser. I detta kapitel lämnas en beskrivning av detta.

### 5.1 Budgetåren 2002–2003

Riksdagen har beslutat om BRÅ:s verksamhet för budgetåret 2003 (prop. 2002/03:1, utgiftsområde 4, bet. 2002/03:JuU01, rskr. 2002/03:70). Under budgetåret 2003 disponerade BRÅ för sin verksamhet 60 993 000 kronor i ramanslag. Av detta belopp var 18 miljoner kronor särskilt anslagna till stöd till medlingsverksamhet i enlighet med regeringsbeslut den 19 december 2002 (Ju2002/9000/L5). Av dessa 18 miljoner kronor fick högst 4 miljoner kronor användas för utgifter avseende utbildning, *metodutveckling* och kvalitetsutveckling samt för BRÅ:s egna utgifter.

Härutöver disponerar BRÅ ett särskilt anslag om 7,2 miljoner kronor (anslag 4:15). Anslaget får användas för att stimulera lokalt brottsförebyggande arbete. I detta ingår att samla och sprida kunskap om framgångsrika projekt, följa upp och utveckla projekt samt bidra till att behovet av utbildning tillgodoses. Tidigare har anslaget inte fått användas för att täcka BRÅ:s löpande förvaltningskostnader. Genom en ändring av regleringsbrevet avseende år 2003 samt enligt regleringsbrevet för 2004 får emellertid anslaget numera användas för BRÅ:s personalkostnader och övriga direkta kostnader kopplad till denna verksamhet.

Under år 2002 uppbar BRÅ 45 817 000 kr i ramanslag. Detta innebar då en ökning med 2 miljoner kronor som motiverades av att myndigheten behövde ett allmänt tillskott bl.a. för att säkerställa ett ökat internationellt engagemang samt för att fortsatt utveckla statistikproduktionen. Dessutom disponerades

7,2 miljoner kr som anslagits som bidrag till brottsförebyggande arbete. Man har under år 2002 haft i medeltal 65 anställda. Det totala antalet årsarbetskrafter har uppgått till 59. Driftskostnaden per årsarbetskraft var 901 000 kronor.

Av årsredovisningen för år 2002 framgår att BRÅ disponerat sina medel enligt följande.

<i>Område</i>	<i>Belopp (tkr)</i>
Lokalt brottsförebyggande arbete	12 604
Reformutvärdering, individriktade åtgärder, analys av brottsutvecklingen (denna post innefattar även det som tidigare år har redovisats som tillämpad forskning och utvecklingsverksamhet)	28 152
Internationellt samarbete	3 390
Officiell statistik för rättsväsendet, kriminalstatistik	9 834
Samordnad informationsförsörjning för rättsväsendet (denna del ingick tidigare år i redovisat kostnad för officiell statistik).	660

Totala kostnaden för myndigheten under år 2002 var 54 640 000 kr. Man hade samtidigt under året intäkter om 3 877 000 kr. Nettokostnaden för myndighetens verksamhet var således 50 763 000 kr.

När det gäller statistikverksamheten redovisar BRÅ i årsredovisningen för år 2002 att den totala kostnaden för verksamheten med kriminalstatistiken beräknas uppgå till ca 8 miljoner kronor under år 2003. Av dessa kostnader beräknas ca 4,3 miljoner kronor hänföra sig till den löpande produktionen inklusive förvaltning av produktionssystemet. Vidare beräknas ca 1,2 miljoner kronor hänföra sig till den löpande utvecklingen och anpassningen av statistiken samt ca 2,5 miljoner kronor på ett särskilt webbprojekt. Man anger vidare att det löpande arbetet med statistikproduktionen har kunnat effektiviseras under den tid som BRÅ ansvarat för statistiken. Jämförelse göra med kostnaden hos SCB som fram till år 1994 ansvarade för statistiken. SCB hade då en kostnad om 5,9 miljoner kronor vilket motsvarar ca 6,5 miljoner kronor i dagens penningvärde. BRÅ beräknar sin kostnad till 5,5 miljoner kronor.

Under år 2002 fattades beslut om att dela ut 5 180 000 kr i stöd till lokalt brottsförebyggande arbete, varav 3 758 000 kr utbetalades



under budgetåret. Vidare delades 3 509 000 kr ut till stöd till forskning om ekonomisk brottslighet inklusive miljöbrott.

Nedan görs en beskrivning av hur BRÅ fördelade sina resurser dels utifrån antalet årsarbetskrafter dels utifrån kostnader. Uppgifterna avser budgetåret 2002.

<i>Funktion</i>	<i>Årsarbetskrafter</i>	<i>Kostnad (tkr)</i>
Ledning (inkl. styrelse, Referensgrupp, Vetenskaplig nämnd m.m.)	2,96	3 100
Information (inkl. presstjänst, info och förlag, webb)	7,13	7 593
Statistikproduktion (statistikenhet och IT-enhet)	8,00	5 501
Lokalt brottsförebyggande arbete (exkl. anslaget 4:15)	4,97	2 243
Ekonomisk brottslighet	1,87	1 262
Reformutvärdering	5,95	3 612
Individinriktade åtgärder	3,45	2 299
Administration	3,92	11 675
Statistik förutom produktion	1,50	650
IT förutom statistikproduktion	1,50	4 710
Brottsutveckling	6,68	3 818
Externt finansierade uppdrag särredovisade	2,57	1 579
Metodutveckling	1,00	1 433
Internationella sekretariatet	0,37	1 113

Det skall noteras att i kostnaderna för administration ingår lokalkostnader med 4 646 tkr, övriga driftskostnader med 1 650 tkr och periodiseringskostnader med 1 091 tkr.

## 5.2 Budgetåret 2004

Regeringen föreslår i budgetpropositionen 2003/04:01 att BRÅ:s anslag fastställs till 58 951 000 kr för budgetåret 2004. Av detta belopp skall 12 miljoner kr användas för att stödja uppbyggnaden av medlingsverksamhet dels genom fördelning av finansieringsbidrag, dels genom att myndigheten svarar för frågor om

utbildning, metodutveckling och kvalitetssäkring inom detta område. Härutöver disponerar BRÅ 7,2 miljoner kronor för att stödja de lokala brottsförebyggande råd som bildats ute i landet (anslag 4:15) på samma sätt som tidigare.

Riksdagen har beslutat i enlighet med förslaget (bet. 2003/04:JuU01, rskr. 2003/04:106).

## 6 Verksamhetsområden

I detta avsnitt lämnas en redovisning av delar av den verksamhet som bedrivs vid Brottsförebyggande rådet (BRÅ). Utredningen har valt ut nedan beskrivna verksamhetsområden med utgångspunkt i utredningens direktiv. Förutom vad som anges nedan förekommer naturligtvis sedvanlig administrativ verksamhet, IT-verksamhet m.m.

### 6.1 Lokalt brottsförebyggande arbete

#### 6.1.1 Bakgrund

År 1996 fattade regeringen beslut om ett nationellt brottsförebyggande program, Allas vårt ansvar (Ds 1996:59). Som ett led i genomförandet av programmet skulle BRÅ:s verksamhet till stöd för lokalt brottsförebyggande arbete lyftas fram och utvecklas ytterligare. Det angavs i budgetpropositionen för budgetåret 1997 (prop. 1996/97:1, utgiftsområde 4) att BRÅ skulle prioritera uppgifter med inriktning på att främja lokalt arbete. BRÅ fick detta uppdrag och skulle bl.a. utveckla former för att, i samverkan med andra, stimulera det lokala brottsförebyggande arbetet samt verka för att lokal brottsförebyggande verksamhet organiserades på ett lämpligt sätt. Härutöver skulle BRÅ bistå med information om brottsförebyggande arbete och verka för att behovet av kvalificerad utbildning på lokal nivå tillgodosågs. I den angivna propositionen uttalades att det fanns ett stort behov av att BRÅ biträder med uppföljningar och utvärderingar av olika brottsförebyggande projekt.

I samband med beslutet om det nationella brottsförebyggande programmet Allas vårt ansvar tillsattes Kommittén för brottsförebyggande arbete (KBA). Kommitténs uppgift var att verka för genomförandet av intentionerna i det nationella brottsföre-

byggande programmet. Kommittén hade bl.a. i uppgift att stödja utvecklingen av det lokala brottsförebyggande arbetet. BRÅ tog år 1999 över uppgiften från KBA att stödja det lokala brottsförebyggande arbetet och att fördela de av regeringen särskilt avsatta medlen till denna verksamhet.

### 6.1.2 BRÅ:s uppgifter avseende lokalt brottsförebyggande arbete

BRÅ skall, enligt den nu gällande instruktionen, förordning (1997:1056) med instruktion för Brottsförebyggande rådet, främja brottsförebyggande arbete och ge regeringen och myndigheterna inom rättsväsendet underlag för kriminalpolitiska åtgärder. Rådet skall särskilt initiera och stödja brottsförebyggande insatser inom olika samhällssektorer.

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2003 skall BRÅ aktivt stödja de lokala brottsförebyggande råden och verka för att dessas verksamhet utvecklas och kvalitén höjs. De återrapporteringskrav som ställs på BRÅ i detta hänseende är följande.

- Förekomsten av lokala brottsförebyggande råd eller motsvarande verksamheter, hur de fördelar sig över landet samt förekomsten av lokala brottsförebyggande projekt som helt eller delvis finansieras av BRÅ skall redovisas. En redovisning av i vilken utsträckning näringslivet är representerat i de lokala brottsförebyggande råden skall också ske.
- De insatser som har vidtagits för att stimulera och stödja metodutveckling och kunskapsutveckling av de lokala brottsförebyggande rådens verksamhet skall redovisas.
- De insatser som vidtagits för att vidareutveckla, såväl kvantitativt som kvalitativt, de delar av myndighetens webbplats som direkt vänder sig till lokala brottsförebyggande aktörer, inklusive kontaktdatabasen.

För att fullgöra dessa uppgifter bedriver BRÅ projekt som har till syfte att stärka och utveckla brottsförebyggande arbete, såväl lokalt som regionalt. Dessutom beviljar BRÅ bidrag till lokala brottsförebyggande projekt. Förutom sitt ramanslag disponerar BRÅ 7,2 miljoner kronor för bidrag till brottsförebyggande arbete (anslag 4:15). Enligt en ändring av regleringsbrevet för budgetåret 2003 får detta anslag användas för, utöver att stimulera lokalt

brottsförebyggande arbete, BRÅ:s personalkostnader och övriga direkta kostnader kopplad till sådan verksamhet.

I budgetpropositionen för år 2004 (prop. 2003/04:1, utgiftsområde 4) säger regeringen att BRÅ har en viktig roll att verka för utvecklingen av det lokalt brottsförebyggande arbetet. Regeringen anför vidare att BRÅ på ett föredömligt sätt fortsatt att stimulera utvecklingen av det lokala brottsförebyggande arbetet. När det gäller verksamhetens fortsatta inriktning anges i propositionen att det nu är viktigt att BRÅ verkar för erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling för de lokala brottsförebyggande råden. Regeringen ser positivt på de nätverksträffar som BRÅ anordnat för lokala samordnare. När det gäller anslaget avseende bidrag till brottsförebyggande arbete (4:15) uttalar regeringen i samma proposition att BRÅ har fått en nyckelroll när det gäller att stödja verksamheten i de lokala brottsförebyggande råden. De satsningar som BRÅ inlett med att stimulera det lokala brottsförebyggande arbetet kräver fortsatta särskilda resurser för att kunna fullföljas, fortsätter regeringen. När det gäller den fortsatta inriktningen av detta arbete menar regeringen att det främst bör inriktas på att se till att verksamheten i de lokala brottsförebyggande råden utvecklas och fördjupas. Regeringen konstaterar vidare att fortsatt metod- och kunskapsutveckling är viktig samt att det är viktigt att samarbeta för att förebygga brott. Beträffande det framtida arbetet i denna del anför regeringen att BRÅ bör se över möjligheterna att i större utsträckning ta till vara brottsofferperspektivet i det brottsförebyggande arbetet. I regleringsbrevet för år 2004 finns ett återrapporteringskrav som innebär att BRÅ skall göra en bedömning av i vilken omfattning brottsofferperspektivet uppmärksammas i det lokala brottsförebyggande arbetet.

Regeringen anför vidare i samma budgetproposition att det kan finnas anledning att verka för ett fördjupat samarbete mellan de lokala brottsförebyggande råden och frivården samt att BRÅ bör verka för att samordna det brottsförebyggande arbetet inom ramen för Storstadsarbetet med övrigt lokalt sådant arbete.

Det anges vidare i denna del att regeringen ser positivt på att en del av det ekonomiska stödet används till att vetenskapligt följa upp och utvärdera projekt samt att målet är att resurserna skall gå till projekt som erfarenhetsmässigt kan förväntas ha effekt på brottsligheten.

### 6.1.3 Former för stödet till det lokala brottsförebyggande arbetet

Arbetet vid enheten för lokalt brottsförebyggande arbete (ELBA) har till syfte att främja det brottsförebyggande arbetet framförallt på lokal nivå. Detta sker, enligt BRÅ:s verksamhetsplan för år 2003, genom att man vid enheten

- verkar för att lokalt brottsförebyggande arbete organiseras och bedrivs på lämpligt sätt,
- initierar, stödjer, följer upp och utvärderar brottsförebyggande projekt,
- samlar in och sprider kunskap om framgångsrika projekt och samverkansformer samt
- bidrar till att behovet av kvalificerad utbildning tillgodoses.

Verksamheten vid enheten bedrivs till övervägande delen i syfte att svara upp mot målet i regleringsbrevet att BRÅ aktivt skall stödja de lokala brottsförebyggande råden och verka för att deras verksamhet utvecklas och kvalitén höjs.

#### *Ekonomiskt stöd*

BRÅ fördelar *ekonomiskt stöd* till lokala brottsförebyggande projekt och samverkansgrupper. Det ekonomiska stödet används även för att stimulera de kommuner som ännu inte inrättat ett lokalt brottsförebyggande råd eller annan samverkansorganisation att göra så. Vissa specificerade områden prioriteras vid medelstillelningen. Målsättningen är att de medel som fördelas dels skall stimulera kvantiteten t.ex. när det gäller att inrätta lokala råd, dels skall stimulera kvalitén t.ex. genom att bidra till kunskapsutveckling inom vissa områden. Medel fördelas även till vetenskapliga utvärderingsprojekt av lokalt brottsförebyggande arbete. Under år 2002 beviljades sammanlagt drygt 4,3 miljoner kronor till drygt 70 lokala brottsförebyggande projekt. Av dessa projekt utgjorde ca 20 stycken startbidrag till kommuner avseende lokala råd. Av resterande projekt utgjorde 12 bostadsprojekt, 14 centrumprojekt, 5 näringslivsprojekt, 15 skolprojekt, ett lärarhandledningsprojekt, 3 vetenskapliga utvärderingar samt ett övrigt projekt. År 2001 delades drygt 5,9 miljoner kronor ut i bidrag till lokala brottsförebyggande projekt. De utdelade bidragen

för år 2000 uppgick till drygt 3,7 miljoner kronor och för år 1999 drygt 7,2 miljoner kronor. För utförandet av arbetet med ekonomiskt stöd till lokala brottsförebyggande projekt och samverkansgrupper beräknas en årsarbetskraft på BRÅ.

Under år 2003 har det inkommit ca 250 ansökningar sammanlagt till de två ansökningstillfällena. Av dessa har 89 ansökningar beviljats. Av de avslagna ansökningarna har ca 5–6 överklagats till regeringen.

För varje ansökan ansvarar en handläggare som bereder ärendet för föredragning. Det är relativt vanligt att man måste inhämta kompletteringar för att kunna ta ställning till ansökan.

Enligt BRÅ:s delegeringsordning får enhetscheferna fatta beslut om bidrag i de fall där det finns interna riktlinjer fastställda för medelsfördelningen. Sådana interna riktlinjer har fastställts för beviljandet av ekonomiskt stöd till lokala brottsförebyggande projekt. Dessa interna riktlinjer fastställs för ett år i taget och beslutas ytterst av generaldirektören.

Beslut i frågan om en ansökan skall beviljas eller inte fattas av enhetschefen ensam men efter föredragning av handläggaren. Föredragningen sker i en grupp om minst tre personer och beslutet föregås av en diskussion kring ärendet. I denna diskussionsgrupp deltar ibland personer som har specialkompetens inom ett område som är aktuellt avseende de ansökningar som skall behandlas. Enhetschefen informerar generaldirektören i förväg om besluten som fattas i anledning av ansökningarna. Ansökningarna behandlas löpande under en längre period. Normalt har man ett möte per vecka där enhetschefen, efter föredragning och diskussion, fattar beslut om ansökan skall beviljas eller inte.

En beviljad ansökan förenas alltid med ett kontrakt där den sökande förbinder sig att genomföra det beskrivna projektet, att meddela BRÅ om projektets förutsättningar eller inriktning ändras och om tidsplanen inte kan hållas. Den som beviljas ekonomiskt stöd förbinder sig också att i viss angiven ordning avrapportera projektet till BRÅ samt att redovisa hur de erhållna medlen använts. För återrapporteringen har BRÅ upprättat en särskild mall. BRÅ förbehåller sig rätten att redigera, bearbeta och publicera hela eller delar av slutrapporten i vilka medier som helst. Om projektet inte kommer igång eller fullföljs enligt projektbeskrivningen skall det beviljade beloppet återbetalas till BRÅ.

### *Utbildning och information*

En annan central del av BRÅ:s arbete med att stödja lokalt brottsförebyggande arbete avser *utbildning och information* om sådant arbete. Behovet av utbildning och information om lokalt brottsförebyggande arbete har vuxit i takt med en ökning både av intresset för arbetet och av antalet lokala råd.

Arbetet med utbildning och information består framförallt i att initiera, bygga upp och på olika sätt stödja nätverk för utbildning och information. Härutöver skapas och underhålls kontakter med olika centrala och regionala organisationer samt ordnas utbildningsdagar.

Vidare förmedlas kontakter mellan olika lokala aktörer. Även "Lokala råd", de sidor på BRÅ:s webbplats som vänder sig till lokala aktörer, fyller en stor funktion i denna del. Arbetet med att utveckla dessa sidor har prioriteras under år 2003. På sidorna finns information om olika brottsförebyggande projekt, kontaktuppgifter till de lokala brottsförebyggande råden, brottsstatistik på kommunal nivå och redaktionellt material. För att sidorna skall hållas aktuella och bli en kunskapsbank inom lokalt brottsförebyggande arbete finns en sidansvarig redaktör.

Vidare ger BRÅ ut ett nyhetsbrev, Loopen, varannan månad, där det viktigaste innehållet på webb-platsen "Lokala råd" sammanställs.

Dessutom anordnar BRÅ särskilda temadagar för nätverken samt konferensen "Råd för framtiden". Härutöver har ett par idéskrifter för de lokala brottsförebyggande råden tagits fram. För utförandet av arbetet med utbildning och information om lokalt brottsförebyggande arbete tog BRÅ i anspråk drygt två årsarbetskrafter under år 2003.

### *Projekt*

Den tredje formen av verksamhet avseende stöd till det lokala brottsförebyggande arbetet som bedrivs inom enheten utgörs av egna bedrivna *projekt*. Av verksamhetsplanen för år 2003 framgår att de planerade projekten är

- Grannsamverkan,
- Kameraövervakning,



- Kartläggning och analys av de brottsförebyggande insatserna inom ramen för Storstadsarbetet,
- Klotterförebyggande åtgärder,
- Kameraövervakning ur perspektivet kostnadseffektivitet,
- Upprepad utsatthet för inbrott i butiker – en försöksverksamhet,
- Billbrottsligheten samt
- Utveckling av ”Key Performance Indicators” (KPI) inom lokalt brottsförebyggande arbete.

Målgrupperna för dessa projekt är företrädesvis regering och riksdag, polismyndigheterna, kommunerna och de lokala brottsförebyggande råden. Projektens slutprodukt varierar mellan en artikel i t.ex. BRÅ:s tidning Apropå till en rapport i tryckt version. Av de angivna projekten är tre regeringsuppdrag. Projektet Grannsamverkan som beräknas avslutas under våren 2003 och ta 15 persondagar i anspråk belastar anslaget avseende bidrag till brottsförebyggande arbete (anslag 4:15). Övriga projekt beräknas ta sammanlagt drygt 3,25 årsarbetskrafter i anspråk.

## 6.2 Uppgifter avseende FoU-verksamhet

Förutom den ovan beskrivna verksamheten bedriver BRÅ FoU-verksamhet vid enheten för reformutvärdering, enheten för individinriktade åtgärder samt vid enheten för brottsutveckling.

Enligt BRÅ:s instruktion (SFS 1997:1056) skall myndigheten, såsom ovan angetts, främja brottsförebyggande arbete och ge regeringen och myndigheterna inom rättsväsendet underlag för kriminalpolitiska åtgärder. Rådet skall bl.a. särskilt bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för att ge regeringen och myndigheterna inom rättsväsendet ett sådant underlag samt utvärdera vidtagna åtgärder. Rådet skall vidare följa, analysera och göra prognoser för brottsutvecklingen. I sin verksamhet skall rådet samarbeta med övriga myndigheter inom rättsväsendet, andra statliga myndigheter, universitet och högskolor samt med kommuner och enskilda organisationer.

I budgetpropositionen för år 2004 (prop. 2003/04:1 utgiftsområde 4) framhålls att BRÅ är ett stabsorgan under regeringen och ett expertorgan inom rättsväsendet. Vidare anges att myndighetens mål är att främja brottsförebyggande arbete

genom bl.a. utvärdering och kunskapsutveckling inom det kriminalpolitiska området och därigenom bidra till att minska brottsligheten och öka tryggheten. Regeringen pekar på att en rad projekt vidtagits under år 2002 som ökat kunskapen på det kriminalpolitiska området. I sin analys och sina slutsatser över BRÅ:s verksamhet gör regeringen den bedömningen att myndighetens verksamhet håller god kvalitet och att BRÅ på ett bra sätt redovisat de uppdrag regeringen givit myndigheten och lämnat förslag till åtgärder och strategier som skulle kunna vidtas. Man anför vidare att regeringen och rättsväsendets myndigheter har stor behållning av den kunskap BRÅ producerar och sprider och som bidrar till att kunskapen inom det kriminalpolitiska området kan fördjupas och utvecklas.

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2003 skall BRÅ vara ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamhet inom hela rättsväsendet och bidra till kunskaps- och metodutveckling inom rättsväsendets myndigheter. BRÅ skall också utvärdera effekterna av politiskt beslutade reformer eller större förändringar av annat slag inom rättsväsendets verksamhet. Myndigheten skall dessutom fungera som ett expertorgan för rättsväsendet och bistå rättsväsendets myndigheter med kunskap om brottsutvecklingen och dess orsaker. De återrapporteringskrav som ställs på BRÅ i detta hänseende är redogörelser enligt följande.

- Genomförda och pågående projekt som gäller utvärderingar eller studier av insatser och strategier inom eller i anslutning till kriminalvården för att minska individens återfall i brott.
- Genomförda och pågående projekt som gäller studier av insatser och strategier inom polisens verksamhet för att minska brottsligheten och öka tryggheten.
- Genomförda och pågående projekt som gäller utvärderingar eller studier av åtgärder eller strategier inom det lokala brottsförebyggande arbetet.
- Genomförda och pågående projekt som gäller att studera tidiga insatser och strategier för att minska individens benägenhet att begå brott och att återfalla i brott.
- Genomförda och pågående projekt om reformer eller större förändringar inom rättsväsendet.
- Genomförda eller pågående projekt som gäller analyser av brottsutvecklingen.

- Genomförda eller pågående projekt som gäller analyser av brottslighet av ett visst slag samt redogöra för de förslag som lämnats till nya eller förbättrade förebyggande åtgärder och strategier.
- Det arbete som pågår när det gäller prognoser för brottsutvecklingen.

För att fullgöra dessa uppgifter bedriver BRÅ en mängd olika projekt vid de inledningsvis nämnda enheterna. Av BRÅ:s verksamhetsplan för år 2003 framgår bl.a. följande när det gäller dessa enheters arbete.

Enheten för reformutvärdering har till uppgift att belysa såväl genomförande som konsekvenser av åtgärder inom det kriminalpolitiska området. Man kartlägger hur reformer och andra kriminalpolitiska förändringar påverkar rättsväsendets myndigheter och utvärderar i vilken utsträckning syftet med vidtagna kriminalpolitiska åtgärder uppnåtts. Under år 2003 har enheten särskilt fokuserat på studier av insatser och strategier inom polisens verksamhet för att minska brottsligheten och öka tryggheten.

Vid enheten för individriktade åtgärder studerar man insatser eller strategier som syftar till att minska individers benägenhet att begå brott och att återfalla i brott. Särskild fokus ligger på studier och utvärderingar av kriminalvårdens insatser samt på studier av tidiga insatser för att minska ungdomars benägenhet att begå brott. Enheten har ett nära samarbete med Kriminalvårdsstyrelsen och skall kunna bistå som diskussionspartner i vissa av Kriminalvårdsstyrelsens egna projekt.

Arbetet vid enheten för brottsutveckling är inriktat på att studera brottslighetens utveckling och dess orsaker. Man gör prognoser för hur brottsligheten kommer att gestalta sig i framtiden. Enheten genomför också analyser av olika brottstyper och ger förslag till nya och förbättrade förebyggande åtgärder och strategier.

Av BRÅ:s verksamhetsplan för år 2003 framgår att det vid de tre nämnda enheterna bedrivs 25 olika projekt varav ett projekt bedrivs vid flera enheter. Projekten kan beskrivas som utvärderings- eller utvecklingsprojekt. Åtta av projekten är regeringsuppdrag som ålagts BRÅ i regleringsbrevet eller på annat sätt. Vid genomförandet av projekten beaktar man på myndigheten genomgående relevant forskning och framtagen kunskap på den internationella

arenan. Dessutom har man, när det är möjligt och relevant, ett lokalt brottsförebyggande perspektiv i projektarbetena.

Exempel på projekt är följande.

- *Utvärdering av polisens bekämpning av narkotikabrottsligheten* – Detta är ett uppdrag som BRÅ fått inom ramen för regeringens nationella narkotikahandlingsplan. BRÅ skall bedöma effekterna av polisens insatser mot både mängdbrottsligheten och den grövre brottsligheten. BRÅ skall även lämna förslag på åtgärder för att utveckla polisens metoder för bekämpning av narkotikabrottsligheten. BRÅ:s utvärdering sker i samråd med Rikspolisstyrelsen som har ett särskilt uppdrag att inspektera polismyndigheternas bekämpning av narkotikabrottsligheten.
- *Insatser för att förstärka frigivningsförberedelserna för intagna i anstalt* – Även detta är ett regeringsuppdrag. Arbetet inriktas dels på hur anstalterna arbetar med att förbereda frigivningen, dels på vilka resultat detta ger när det gäller den intagnes sociala situation vid frigivningen. Ambitionen är att genomföra uppdraget på ett process/förändringsinriktat sätt i dialog med kriminalvården.
- *Brottsutvecklingen i landets kommuner* – I detta projekt studeras hur brottsligheten utvecklats i landets olika kommuner sedan mitten av 1990-talet. Syftet är att finna möjliga förklaringar till att antalet brott ökat i vissa kommuner och minskat i andra. Resultatet skall även ligga till grund för prognoser om brottslighetens utveckling under åren 2004–2006.

Vissa projekt är, såsom tidigare nämnts, uppdrag från regeringen givna i regleringsbrevet eller i särskilt regeringsbeslut. I övrigt är det generaldirektören som fattar beslut om att inrätta projekt.

Det är generaldirektören som fattar beslut om fastställande av projektplaner för regeringsuppdrag och för projekt som är av särskild vikt eller omfattar större belopp. I övrigt har generaldirektören delegerat beslutsbefogenheten till enhetscheferna när det gäller fastställande av projektplaner.

Ett inrättande av projekt föregås ofta av kontakter med målgrupperna, t.ex. företrädare för rättsväsendets myndigheter när det gäller egeninitierade projekt samt med företrädare för Justitiedepartementet när det gäller regeringsuppdrag.

### 6.3 Stöd till medlingsverksamhet

Den 1 juli 2002 infördes lagen (2002:445) om medling med anledning av brott (medlingslagen). Regeringen har gett BRÅ i uppdrag att stödja uppbyggnaden av medlingsverksamheten i landet<sup>1</sup>. Stödet skall ske genom att BRÅ dels fördelar finansieringsbidrag till medlingsverksamhet, dels svarar för frågor om utbildning, metodutveckling och kvalitetssäkring. För år 2003 har anslaget i denna del uppgått till 18 miljoner kronor varav BRÅ fått använda högst 4 miljoner kronor för utgifter avseende utbildning, metodutveckling och kvalitetssäkring samt för BRÅ:s egna kostnader för att utföra uppdraget. I övrigt skall medlen fördelas till kommunal och statlig medlingsverksamhet. För år 2004 uppgår anslaget till 12 miljoner kronor.

BRÅ har, efter två ansökningsomgångar, beviljat ca 14 miljoner kronor i bidrag för medlingsverksamhet. Vid det första tillfället fick 19 kommuner verksamhetsbidrag för att utveckla sin medlingsverksamhet. Två kommuner, Örnsköldsviks kommun och Uppsala kommun, fick ekonomiskt stöd för att fungera som modellkommuner och hjälpa andra kommuner att etablera eller utveckla medlingsverksamhet. Dessutom fick Luleå tekniska universitet ett modellkommunsbidrag för att stödja kommuner i Norrbottens län. Vid det andra tillfället, då BRÅ prioriterade ansökningar från kommuner som planerar att bedriva medlingsverksamhet tillsammans med andra kommuner, fick drygt 30 kommuner verksamhetsbidrag. Härutöver beviljades Föreningen för Medling i Sverige och Nordiskt Forum för Medling bidrag för sina respektive verksamheter.

Under våren 2003 har BRÅ arrangerat upptaktsdagar i Stockholm, Göteborg och Umeå för att informera om BRÅ:s uppdrag, hur det ska genomföras och hur ekonomiskt stöd för medlingsverksamhet kan sökas. BRÅ har även genomfört ett antal grundutbildningar i medling under år 2003 och man planerar för en vidareutbildning som mer ingående tar upp ett tema, t.ex. brottsofferfrågor, medling vid allvarliga brott eller reparativ rättvisa.

BRÅ har även i uppdrag att arbeta för att säkerställa kvaliteten i medlingsverksamheten så att medlingen sker på ett konsekvent och strukturerat sätt i enlighet med medlingslagen. För att fullgöra detta uppdrag ställer BRÅ upp vissa kriterier för att erhålla de olika bidragen. Dessutom skall den medlingsverksamhet som erhåller

<sup>1</sup> Regeringsbeslut 2002-12-19, Ju2002/9000/L5.

ekonomiskt stöd dokumentera sin verksamhet. Härutöver bedriver BRÅ ett projekt där man utvärderar och jämför kommunernas konsekvensprogram för unga lagöverträdare med medling utifrån aspekten för vilka det används och vilka effekterna på återfall är.

Enligt myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2003 skall BRÅ åiterrapportera i vilken omfattning anslagsmedlen för medlingsverksamheten har använts. Av redovisningen skall framgå dels beloppet som har betalats ut i ekonomiskt stöd, dels beloppet som har använts för utbildning, metodutveckling respektive kvalitetsutveckling samt för BRÅ:s egna utgifter.

Under år 2003 har det inkommit sammanlagt 69 ansökningar till de två ansökningstillfällena. BRÅ har beviljat ekonomiskt stöd i 60 av dessa ärenden. Man i vissa fall beviljat endast en del av det sökta beloppet då ansökan omfattat även sådant som faller utanför de kriterier som ställts upp för beviljande. De ansökningar som har fått avslag i sin helhet har i princip avsett annat än stöd till uppbyggnad av medlingsverksamhet.

Projektledaren vid BRÅ och de övriga tre personerna i gruppen som arbetar med stödet till uppbyggnaden av medlingsverksamheten förbereder alla ärenden då ansökningstiden gått ut. Projektledaren föredrar alla ärenden för enhetschefen i ett sammanhang, vilket kan innebära ett par dagar i sträck. På samma sätt som gäller ekonomiskt stöd till lokalt brottsförebyggande arbete är det enhetschefen som, enligt BRÅ:s delegeringsordning, fattar alla beslut i dessa ärenden. Med på föredragningarna är även de övriga tre i gruppen och besluten föregås av en diskussion.

I regeringsuppdraget avseende denna uppgift finns vissa riktlinjer, som t.ex. att bidrag i första hand skall utgå till kommunal medlingsverksamhet för unga lagöverträdare. Kriterierna i övrigt för vad som skall prioriteras vid avgörande om en ansökan skall beviljas eller inte beslutas ytterst av generaldirektören.

Bsluten kan överklagas på samma sätt som gäller vid beslut i anledning av ansökan om bidrag till lokalt brottsförebyggande arbete. Ännu (december 2003) har inget beslut överklagats.

#### **6.4 Internationella uppgifter**

BRÅ är sedan den 1 juli 2003 Sveriges nationella företrädare i det Europeiska nätverket för förebyggande av brottslighet (EUCPN) som är en statistikarbetsgrupp som skall ta fram två rapporter om

brottsutveckling och utsatthet för brott. Härutöver är enhetschefen för Enheten för lokalt brottsförebyggande arbete rådsmedlem i Nordiska Samarbetsrådet för Kriminologi (NSfK). Samma enhet svarar för Sveriges deltagande i European Crime Prevention Awards (ECPA).

Av myndighetens regleringsbrev för år 2003 framgår att myndigheten skall, genom ett aktivt deltagande och genom att bistå eller på regeringens uppdrag företräda Sverige i internationella sammanhang, verka för ett effektivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte på det kriminalpolitiska området. De återrapporteringskrav som ställs på BRÅ i detta hänseende är en redogörelse för:

- Myndighetens engagemang och deltagande i internationell verksamhet
- De insatser myndigheten vidtagit inom ramen för uppdraget som kontaktpunkt i det Europeiska nätverket för förebyggande av brottslighet (EUCPN). (Detta uppdrag är från den 1 juli 2003 att vara Sveriges nationella företrädare i EUCPN)
- De insatser som myndigheten vidtagit för att öka förutsättningarna för att göra internationella statistiska jämförelser.
- De insatser som vidtagits för att göra BRÅ:s erfarenheter och produkter tillgängliga i internationella sammanhang.

Av budgetpropositionen för år 2004 (prop. 2003/04:1, utgiftsområde 4) framgår att regeringen menar att BRÅ:s internationella arbete numera kan ses som en integrerad del av den övriga verksamheten. BRÅ bör, fortsätter regeringen, i sin egenskap av svensk nationell företrädare i EUCPN aktivt bidra i nätverkets verksamhet och verka för ökat erfarenhetsutbyte på EU-nivå. En viktig del består också av att sprida kunskap om arbetet och utvecklingen i EUCPN på lokal nivå i Sverige.

## 6.5 Statistikverksamheten

Enligt sin instruktion skall BRÅ ansvara för officiell statistik i enlighet med vad som anges i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken samt följa, analysera och göra prognoser för brottsutvecklingen. BRÅ:s ansvar för den officiella statistiken omfattar brottsstatistiken, statistiken över personer lagförda för brott, statistiken över kriminalvården och statistiken över återfall i brott. De tre förstnämnda statistikområdena publiceras årligen i

publikationen Kriminalstatistik. När det gäller statistiken över återfall i brott har den inte redovisats sedan BRÅ övertog ansvaret för den officiella rättsstatistiken men ett projekt angående denna fråga pågår under 2003 och statistiken planeras redovisas i årsboken 2004. Vidare redovisar BRÅ narkotikastatistik i en särskild publikation.

Statistikenheten och IT-enheten ansvarar för BRÅ:s uppgifter när det gäller den officiella statistiken. Statistikenheten fungerar som beställare av statistiken och ansvarar därmed för produktion och utveckling av den officiella statistiken medan IT-enheten fungerar som utförare och därmed ansvarar för utveckling och förvaltning av själva statistiksystemet enligt statistikenhetens beställning. Driften och underhållet av systemen har lagts ut på en extern leverantör.

Förutom arbetet med den officiella statistiken tillhandahåller statistikenheten i samarbete med IT-enheten anpassade statistikuttag efter beställningar från t.ex. forskare, regering, riksdag och myndigheter mot betalning. Vidare utförs s.k. korta analysuppdrag efter begäran av framförallt Justitiedepartementet. Statistikenheten och IT-enheten deltar, för BRÅ:s räkning, i RIF-verksamheten samt arbetar med att utveckla statistiken på BRÅ:s webbplats. Dessutom har båda enheterna i uppgift att stödja övriga enheter vid BRÅ. Ytterligare en arbetsuppgift som tar mycket tid i anspråk är att svara på frågor i telefon från t.ex. allmänheten och media.

BRÅ har, i enlighet med vad som anges i regleringsbrevet för budgetåret 2003 när det gäller verksamhetsgrenen Kriminalstatistik och analys av brottsutvecklingen, offentliggjort och publicerat statistiken för år 2002 senast den 1 juni 2003. De i regleringsbrevet uppställda återrapporteringskraven avser främst statistikens tillgänglighet, tillförlitlighet och relevans.

Statskontoret har på utredningens uppdrag genomfört en granskning av BRÅ:s statistikverksamhet. Uppdraget är redovisat i Statskontorets PM 2003-11-28, Dnr 2003/391-5. Statskontorets sammanfattning och bedömning finns bifogat detta betänkande i bil. 6. För en närmare beskrivning hänvisas till nämnda rapport.



## 6.6 Informationsverksamheten

Enligt BRÅ:s instruktion skall myndigheten ge ut rapporter från forsknings-, utvecklings- och informationsprojekt och på andra sätt sammanställa och sprida för rådets verksamhetsområde relevant information om brottsförebyggande åtgärder och kriminalvetenskaplig forskning.

Av regleringsbrevet för budgetåret 2003 framgår att BRÅ skall informera och sprida kunskap om resultat av verksamheten samt verka för att den används av rättsväsendet och andra brottsförebyggande aktörer. Det återrapporteringskrav som ställs på BRÅ i detta hänseende är att de insatser som har vidtagits för att sprida resultaten av utvärderingar och kunskapsutveckling inom det kriminalpolitiska området och en bedömning av i vilken mån resultaten har tillvaratagits skall redovisas.

Merparten av informationsverksamheten bedrivs vid enheten för information och förlag. Av verksamhetsplanen för år 2003 framgår att enheten leder och planerar strategiska insatser som syftar till att myndighetens resultat når de målgrupper som prioriteras utifrån det övergripande myndighetsmålet. Härutöver arbetar enheten för att svara upp mot de krav som omvärlden har när det gäller information om myndighetens verksamhet och material. I syfte att uppnå detta arbetar man bl.a. med att göra skrifter och annan information lättbegriplig samt komma målgrupper och användare till nytta.

Vid enheten bedrivs förlagsverksamhet avseende BRÅ:s rapporter och annat material. Man anordnar studiedagar, konferenser och seminarier i syfte att sprida kunskap. Tidskriften *Apropå* ges ut med fem nummer per år och spridd i ca 17 000 exemplar. Dessutom ansvarar informationsenheten för drift, publicering, utveckling och samordning av webbplatsen.

När det gäller utvecklingsarbetet av webbplatsen pågår vid BRÅ tre parallella projekt:

- En förstudie avseende webbutveckling på ett övergripande plan
- SOL-projektet som är en fortsatt satsning på att utveckla statistiksidorna. Projektet omfattar även kommunal brottsstatistik.
- Kunskapsbanken "Lokala råd" som är ett projekt som syftar till att utveckla den del av webbplatsen som vänder sig till

lokala brottsförebyggande aktörer och där lokalt näringsliv är en särskilt prioriterad grupp.

Syftet med dessa projekt är bl.a. att vidareutveckla, såväl kvantitativt som kvalitativt, den del av webbplatsen som vänder sig till lokala brottsförebyggande aktörer vilket innebär att BRÅ genomför en omfattande vidareutveckling av sitt uppdrag att samla in och sprida kunskap om lokalt brottsförebyggande arbete. Vidare är en del av BRÅ:s utvecklingsarbete i denna del inriktat mot att skapa en tydlig ingång för näringslivet då näringslivet har stor betydelse för det lokala brottsförebyggande arbetet.

## 7 FoU-verksamhet relevant för det kriminalpolitiska målet att minska brottsligheten och öka människors trygghet

### 7.1 Utredningens uppdrag

Av utredningens direktiv (dir. 2003:26) framgår att en översiktlig kartläggning av vilket behov rättsväsendets myndigheter anser sig ha av forsknings- och utvecklingsverksamhet på sina respektive områden skall göras. Vid denna kartläggning bör, enligt samma direktiv, särskilt uppmärksammas frågan om hur den framtida forskningen skall bedrivas beträffande ekonomisk brottslighet och miljöbrott samt när det gäller kriminalvårdens och polisens verksamhet. I detta syfte har rättsväsendets myndigheter tillställts en enkät samt har vissa av dessa myndigheters chefer intervjuats.

Utredaren skall vidare, enligt tilläggsdirektiven (dir. 2003:108), göra en utvidgad kartläggning av den forsknings- och utvecklingsverksamhet, som har relevans för kriminalpolitikens mål att minska brottsligheten och öka människors trygghet och som bedrivs vid

- myndigheterna inom rättsväsendet,
- övriga statliga myndigheter som bedriver eller finansierar verksamhet som har särskild relevans för detta mål, och
- universitet och högskolor.

Det har stått utredaren fritt att göra de begränsningar som anses nödvändiga.

Den ovan nämnda enkät som utredningen tillställt rättsväsendets myndigheter och som därefter kompletterades med intervjuer har utgjort underlag även i denna del. Dessutom har utredningen tillställt ett urval av övriga statliga myndigheter, samtliga högskolor samt ett urval av universitetsinstitutioner och forskningsråd en enkät. Av bil. 8 framgår delar av resultaten av enkätundersökningen, nämligen pågående (september 2003) forskning som är relevant för det kriminalpolitiska målet att minska brottsligheten och öka människors trygghet samt vilka som uppgett att det inte

förekommer forskning relevant för det angivna målet. Till den senare gruppen har även förts dem som inte svarat på enkäten.

Utredningen har dessutom uppdragit åt Rickard Danell, doktor i sociologi och lektor vid sociologiska institutionen vid Umeå universitet, att analysera enkätsvaren. Hans rapport i denna del finns redovisad i bil. 9. Rickard Danell har även på utredningens uppdrag genomfört en bibliometrisk analys av svenska publikationer relevanta för det kriminalpolitiska målet. Denna rapport vinnns redovisad i bil. 10.

Syftet med den översiktliga kartläggningen av vilket behov rättsväsendets myndigheter anser sig ha av forsknings- och utvecklingsverksamhet (FoU-verksamhet) på sina respektive områden är att ta fram ett underlag för ett ställningstagande till omfattningen av BRÅ:s forsknings- och utvecklingsverksamhet. Kartläggningen enligt tilläggsdirektiven skall användas som underlag för utredningens analys, överväganden och förslag gällande BRÅ:s framtida roll. I uppdraget har inte ingått att göra någon analys av förekommande FoU-verksamhet relevant för kriminalpolitikens mål. Däremot redogörs nedan för vissa sammanfattande iakttagelser som gjorts på grundval av vad som framkommit vid kartläggningen av FoU-verksamheten.

## **7.2 Den forskningspolitiska propositionen Forskning och förnyelse (prop. 2000/01:3)**

I den senaste forskningspolitiska propositionen Forskning och förnyelse (prop. 2000/01:3) lämnar regeringen sin syn på forskningspolitikens inriktning under åren 2001–2003.

Regeringen anger där att en kraftsamling inom särskilt viktiga områden i hög utsträckning bör gälla områden av tvär- eller mångvetenskaplig karaktär. Som exempel på mångvetenskaplig forskning anges kriminalvetenskaplig forskning där orsaker till och åtgärder mot brott kräver kunskaper från en mängd olika vetenskapliga områden såsom kriminologi, sociologi, psykologi, juridik, rättsmedicin, teknik och samhällsplanering. Regeringen anför vidare att den vill betona vikten av att tvär- och mångvetenskaplig forskning uppmärksammas i högre utsträckning. Ett antal områden anges som särskilt betydelsefulla. Humaniora och samhällsvetenskap är ett av de områden som pekas ut som prioriterat.

Det pekas även på att forsknings- och utvecklingsverksamheten (FoU) spelar en avgörande roll när det gäller kravet att brottslighet måste förebyggas och bekämpas genom en human och rationell kriminalpolitik grundad på kunskap om brottsligheten och med utnyttjande av moderna och effektiva metoder. Regeringen framhåller att myndigheterna inom rättsväsendet behöver underlag såväl för att bestämma vilka åtgärder som skall vidtas, som för att kunna följa effekterna av sin verksamhet och utveckla sina arbetsmetoder. Regeringen säger i propositionen, på samma sätt som fördes fram i departementspromemorian *Forskning för rättsväsendet* (Ds 1997:28), att nya former för kriminalitet har medfört ett allt större behov av ny kunskap om brott och åtgärder mot brott. Vidare menar regeringen att en effektiv kriminalpolitik kräver en bred ansats och att brottsförebyggande åtgärder krävs inom alla samhällsområden.

Regeringen anför i propositionen att kunskap om de olika faktorer, miljöer och processer som bidrar till att individer begår brott är av grundläggande betydelse för att en relevant och effektiv kriminalpolitik skall kunna utformas. Vidare anför:

Denna kunskap behövs för att förstå vilka samhällsförhållanden och samhällsförändringar som kan påverka brottsligheten och därmed vilka förhållanden som det brottsförebyggande arbetet bör inriktas mot. Det är också angeläget att de åtgärder som vidtas följs upp och utvärderas. Sådana utvärderingsprojekt kan avse utformning, genomförande och effekter av åtgärder inom de tre centrala problemområdena för brottspreventionen; att förebygga tillfällesbrottsligheten, att minska nyrekryteringen till kriminella livsstilar och att minska brottsaktiviteten hos de ständigt återfallande brottslingarna. Vad gäller återfallsbrottslingarna är forskning om riskbedömningar avseende risken för återfallsbrottsligheten av stort värde.

Regeringen pekar i propositionen ut frågor som rör ekonomisk brottslighet, brottsoffer och internationella jämförelser bland dem som ur ett kriminalpolitiskt perspektiv är prioriterade. Det slås fast att den kriminalvetenskapliga internationellt jämförande forskningen behöver utvecklas. Komparativ forskning om förhållanden i olika länder ger insikter om brottslighetens orsaker, som inte kan fås i en nationell kontext.

Regeringen anför vidare att det vid sidan av dessa forskningsområden finns ett fortsatt stort behov av forskning som kan ge

underlag för ett bättre resursutnyttjande inom rättsväsendet och för ett effektivare reaktionssystem. Polisforskning är ett sådant område enligt regeringen. De stora strukturella förändringarna av polisväsendet, införandet av nya arbetsmetoder, statsmaktens satsningar på polisväsendet samt de senare årens debatt om polisens effektivitet har bidragit till ett ökat kunskapsbehov, fortsätter regeringen.

### 7.3 BRÅ:s forsknings- och kunskapsstrategi

Regeringen gav den 20 mars 2003 BRÅ i uppdrag att utarbeta en kunskapsstrategi. Redovisningen skall utgöra ett underlag för regeringens forskningspolitiska proposition som beräknas läggas fram under år 2004. Den 13 november 2003 redovisade BRÅ uppdraget till regeringen.

Av redovisningen, Kunskaps- och forskningsstrategier, framgår följande.

BRÅ menar att kraven på att rättsväsendets insatser skall vara kunskapsbaserade har ökat och kan förväntas öka än mer i framtiden. Man pekar på att samhällets utveckling även påverkar brottslighetens utveckling och därför även förutsättningarna att förebygga brott. Därför är en analys av omvärlden av grundläggande betydelse för att BRÅ skall kunna nå resultat i sin uppgift att verka för en kunskapsorienterad kriminalpolitik. BRÅ delar in en sådan omvärldsanalys i tre grupper; brottsutvecklingen, myndighetens målgrupper och kunskapsleverantörerna.

När det gäller brottsutvecklingen pekar BRÅ på ett antal iakttagna trender, t.ex.

- *"ny teknik"* som ger förutsättningar för ökat välstånd men även ökar förutsättningarna för en ny typ av brottslighet som är svår både att förebygga och åtgärda och
- *"gender – dagens situation måste tolkas från ett köns-perspektiv"* mot bakgrund av tendensen att kvinnor blir alltmer "synliga" både som offer och utövare av brott.

Beträffande myndighetens målgrupper inom rättsväsendet menar BRÅ att det ställs allt starkare krav på att arbeta kunskapsbaserat. Man pekar på att kravet på kunskapsbaserad verksamhet går som en röd tråd i den senaste budgetpropositionen för rättsväsendet. Det krävs att

BRÅ inriktar sina studier mot sådant som målgrupperna har behov av att få veta. BRÅ lyfter även fram de lokala brottsförebyggande aktörernas behov av FoU-stöd för att konsolidera och utveckla det arbete som bedrivs där. BRÅ för även fram att det finns många myndigheter utöver rättsväsendets myndigheter som kan och bör inrymma ett brottsförebyggande perspektiv i sin verksamhet vilket breddar BRÅ:s målgrupper och framtida samarbetspartners.

BRÅ pekar på att det ställs ökade krav på universiteten både när det gäller forskning och undervisning med kriminologisk anknytning samt att det brottsförebyggande perspektivet i den kriminologiska universitetsforskningen är sparsamt förekommande. Ett sätt att åtgärda detta kan, enligt BRÅ, vara att skapa fler specifika brottsförebyggande och utvärderingsorienterade forskningsprogram inom forskningsråden. Förutom fler sådana miljöer finns det ett behov av att ett "brottsperspektiv" förs in i många fler av dagens utbildningar som t.ex. på lärarhögskolor och på tekniska högskolor, menar BRÅ vidare.

BRÅ lyfter fram att det finns ett behov av fler kriminologiska miljöer med varierande profil vid universitet och högskolor. Man pekar på att det vore önskvärt om det brottsförebyggande perspektivet gavs ett större intresse. Vidare efterlyser BRÅ program vid universitet och högskola som kombinerar kriminologi med juridik, ekonomi, psykologi och utvärderingsmetod samt mer undervisning i utvärderingsmetod inom kriminologi- och sociologiutbildningarna vid universiteten.

I redovisningen lämnar BRÅ en allmän beskrivning av myndighetens mål och strategier som i korthet kan beskrivas enligt följande.

- Bredda de anställdas utbildningsbakgrund.
- Ha en medveten kompetensutvecklings- och fortbildningsplan för personalen.
- Ytterligare utveckla dialogen och samarbetet med universitetsvärlden både i Sverige och övriga Norden.
- Ytterligare utveckla dialogen med rättsväsendets myndigheter.
- Verka för att intresset för brottsfrågor ökar även bland andra sektorsmyndigheter.

## **7.4 Omfattningen av forsknings- och utvecklingsverksamheten**

### **7.4.1 Pågående FoU-verksamhet vid rättsväsendets myndigheter (BRÅ exkluderat) samt vid SiS**

Av utredningens enkätundersökning (som i vissa fall kompletterats med intervju med myndighetens chef) kan man konstatera att inom rättsväsendets myndigheter pågår en del utvecklingsverksamhet men inte särskilt mycket forskning om man bortser från den forensiska forskningen vid Rättsmedicinalverket och vid Statens Kriminaltekniska Laboratorium. Av utredningens undersökning framgår i korthet följande.

Riksåklagaren (RÅ) bedriver visst utvecklingsarbete med inriktning mot rättslig utveckling, metod- och IT-utveckling samt verksamhetsuppföljning. Rikspolisstyrelsen (RPS) bedriver, förutom forensisk forskning vid Statens Kriminaltekniska Laboratorium, egen metod- och systemutveckling med utgångspunkt i polisens huvudprocesser (brottsreduktion, brottsutredning och extern service) och stödprocesser (ledning och styrning). Kriminalvårdsstyrelsen (KVS) arbetar i viss mån med tillämpad forskning och med utvecklingsverksamhet samt bedriver kvalificerat utredningsarbete och analys av den egna verksamheten. Brottsoffermyndigheten (BrOM) driver och har drivit externt finansierade projekt för vilka myndigheten i princip kontinuerligt haft EU-finansiering under de senaste åren. Ekobrottsmyndigheten (EBM) har en utvecklingsenhet som bl.a. har kanslifunktion i förhållande till Ekorådet samt deltar i olika samarbetsprojekt. Rättsmedicinalverket (RMV) bedriver forskning inom områdena rättspsykiatri, rättsmedicin, rättskemi och rättsgenetik i syfte att utveckla verksamheterna samt bibehålla och utveckla ett vetenskapligt arbetssätt. Domstolsverket (DV) bedriver inte någon regelbunden forskning eller utvecklingsverksamhet inom det kriminalpolitiska området.

Statens Institutionsstyrelse (SiS) har uppgett att myndigheten finansierar forskning för ca 9 miljoner kronor årligen, forskning som till övervägande delen äger rum vid universiteten. Härutöver bedriver myndigheten egen forsknings- och utvecklingsverksamhet som är relevant för SiS verksamhet.

Rättsväsendets myndigheter deltar i RIF-verksamheten som syftar till en samordnad informationsförsörjning inom



rättsväsendet t.ex. genom att utarbeta ett nytt brottskods-system och gemensamma begrepp. Vidare tar flera av myndigheterna fram egen statistik.

Närmare redogörelse för hur de tillfrågade myndigheterna beskriver sina respektive FoU-verksamheter finns i bil. 7.

Det kan i detta sammanhang nämnas att Beredningen för rättsväsendets utveckling i sitt betänkande Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m. (SOU 2003:114) redogjort för delar av det utvecklingsarbete som pågår inom rättsväsendet. Redogörelsen avser framförallt utvecklingsprojekt som tar sikte på minskade genomströmningstider i brottsmålsprocessen, effektivisering av den brottsutredande verksamheten samt utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet.

#### **7.4.2 Pågående FoU-verksamhet vid universitet och högskola**

Utredningen har, som nämnts ovan, i en enkät efterfrågat vissa uppgifter om pågående respektive avslutad forskningsverksamhet under de tre senaste åren. Frågorna har avsett FoU-verksamhet relevant för det kriminalpolitiska målet att minska brottsligheten och öka människors trygghet samt uppskattad resursåtgång för verksamheten. Svaren har varierat och inte alltid motsvarat det som efterfrågas. Det har inte varit helt lätt att sammanställa enkätsvaren. Utredningen har valt att åskådliggöra vad som i dagsläget (september 2003) pågår vid de tillfrågade institutionerna och högskolorna när det gäller sådan FoU-verksamhet samt att ge en bild av de resurser som denna verksamhet tar i anspråk genom den tabellredovisning som finns i bil. 8.

I den analys av enkätsvaren som gjorts på utredningens uppdrag, se bil. 9, konstateras att de flesta projekten bedrivs inom ramen för samhällsvetenskapliga fakulteter. Beträffande antalet projekt framstår aktiviteten inom det efterfrågade området som relativt koncentrerad till de större och äldre universiteten, Stockholms universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet och Uppsala universitet. Stockholms universitet och framförallt kriminologiska institutionen framstår som den mest aktiva när det gäller forskningens koncentration, enligt analysen. Det konstateras vidare att den Stockholmsdominans som påtalades i betänkandet Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning (SOU 1992:80) inte

är lika påtaglig. När det gäller en uppskattning av resursåtgången avseende det efterfrågade forskningsområdet har svaren varierat i så hög grad att det finns betydande osäkerhetsfaktorer. I analysen, bil. 9, har ändå ett försök till en uppskattning av antalet årsarbetskrafter inom området gjorts.

Utredningen har, såsom nämnts ovan, även låtit utföra en kartläggning av den forskning som är publicerad i vetenskapliga tidskrifter, en s.k. bibliometrisk analys, som är av intresse i detta sammanhang. Syftet med analysen har varit att ge en kompletterande bild av vilken omfattning forskning inom området förekommer. Rapporten finns i bil. 10 och av denna framgår på vilket sätt undersökningen genomförts och hur avgränsningen gjorts vid sökningen.

I den bibliometriska analysen framträder forskningen inom psykiatri och psykologi som mest frekvent, även i de samhällsvetenskapliga och kriminologiska tidskrifterna. Detta skiljer sig således från vad som framkommit av den ovan nämnda enkätundersökningen, nämligen att det synes som om de flesta forskningsprojekten inom det efterfrågade området bedrivs inom ramen för de samhällsvetenskapliga fakulteterna.

I den bibliometriska analysen konstateras vidare att Karolinska Institutet och Stockholms universitet är de forskningsmiljöer som framstår som mest aktiva. I övrigt framstår forskningen i denna belysning som sporadiskt förekommande inom en mängd olika organisationer. Nordiska och svenska skriftserier är den främsta publiceringskanalen. Det tenderar vara samma forskare som syns i de olika tidskriftsområdena. Ytterligare en slutsats som hålls fram i analysen är att den relativt blygsamma andelen svenska artiklar i kriminologiska tidskrifter produceras av psykologer och rättspsykiatriker.

#### **7.4.3 Pågående FoU-verksamhet vid vissa statliga myndigheter i övrigt**

Utredningen har även frågat vissa statliga myndigheter om förekomsten av FoU-verksamhet relevant för det kriminalpolitiska målet att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Även i detta hänseende har utredningen frågat om FoU-verksamhet under åren 2000–2003 samt valt att redovisa den delen av svaren som avser i september 2003 pågående forskning, se bil. 8.

Enkätsvaren har, på samma sätt som gäller enkätsvaren från universitetsinstitutioner och högskolor, analyserats på utredningens uppdrag, se bil. 9. Sammanlagt har det uppgetts att 20 olika projekt bedrivs vid de tillfrågade myndigheterna. Det är framförallt Socialstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut som finansierar eller bedriver projekt. Myndigheterna tenderar att stödja projekt som ligger nära myndighetens verksamhet.

#### **7.4.4 Forskningsråden**

Fyra forskningsråd har, i samma enkätundersökning som nämns ovan, tillfrågats om omfattningen av forskningsanslagen som tilldelas FoU-verksamhet relevant för det kriminalpolitiska målet. De tillfrågade råden är Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (FORMAS), Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS), Vetenskapsrådet (VR) och Riksbankens Jubileumsform (RJ). Det förstnämnda rådet har uppgett att det inte beviljat anslag till sådan FoU-verksamhet som utredningen frågat om. De övriga råden har i olika utsträckning delat ut anslag till sådan FoU-verksamhet. För en närmare redogörelse för forskningsrådets svar, se bil. 8 och 9.

### **7.5 Vilket behov anser sig rättsväsendets myndigheter samt SiS ha av FoU-verksamhet inom det kriminalpolitiska området?**

Nedan följer en kortfattad redovisning av vad som framkommit av enkätsvaren (och i förekommande fall intervjuer) från rättsväsendets myndigheter samt Statens institutionsstyrelse när det gäller deras synpunkter dels på behovet av forsknings- och utvecklingsverksamhet, dels på BRÅ:s framtida roll. En utförligare redogörelse av vad som framkommit finns i bil. 7 till betänkandet.

#### **7.5.1 Riksåklagaren (RÅ)**

RÅ bedriver ingen forskningsverksamhet men däremot viss utvecklingsverksamhet med inriktning på rättslig utveckling, metod- och IT-utveckling samt verksamhetsuppföljning.

BRÅ menar att BRÅ skulle kunna fylla en viktig funktion när det gäller att vara ett rådgivande organ och en kunskapsbank. Man vill kunna få kalla fakta om brottsligheten och dess utveckling i landet. Ett önskemål är att BRÅ kunde göra framtidsprognoser som brottslighetens utveckling, hotbilder m.m. Det har vidare framförts att man nog måste välja om BRÅ skall ägna sig åt rådgivning eller åt utvärderingar då det är svårkombinerade uppgifter ur ett trovärdighetsperspektiv.

BRÅ har vidare framfört synpunkter på att en helhetssyn och ett rättskedjeperspektiv borde genomsyra BRÅ:s verksamhet i betydligt större utsträckning.

Myndigheten efterlyser en tätare dialog med rättsväsendet i samband med verksamhetsplaneringen. BRÅ bör ges utrymme att ägna sig åt framtidsfrågor såväl som analys av den nuvarande verksamheten. BRÅ borde fungera som informationsinhämtare och inspiratör för nya metoder och idéer samt skulle kunna ha till uppgift att samla rättsväsendets representanter för diskussion och bidra med stöd för projekt gemensamma för rättsväsendet. Ytterligare ett önskemål är att analysen av den nuvarande verksamheten görs djupare; färre men kvalitativt mer utvecklade projekt efterfrågas. Önskemål om att rapporter som läggs ut på hemsidan borde finnas tillgängliga under längre tid har framförts. Man har vidare framfört önskemål om att BRÅ skulle utföra analyser av t.ex. lagföringen.

### 7.5.2 Rikspolisstyrelsen (RPS)

RPS anser att det föreligger ett stort behov av forskning kopplat till polisens kärnverksamhet inom t.ex. beteendevetenskapen, juridik, kriminologi, forensisk psykologi och informationsförsörjning. Myndigheten menar att det på sikt på grundval av polisforskningen bör utvecklas ett vetenskapligt ämne, som skulle kunna benämnas polisvetenskap eller polisiärt arbete och att detta är viktigt för utvecklingen av polisverksamheten.

BRÅ:s forsknings- och utvecklingsverksamhet måste integreras mer med polisverksamheten än vad som sker i dagsläget. Det är angeläget, enligt RPS, att BRÅ i samverkan med polisen kan prova egenutvecklade hypoteser och antaganden som kan underlätta för polisen att nå de övergripande verksamhetsmålen. BRÅ bör få möjlighet att mer systematiskt bygga upp kunskap inom olika

områden än vad som hittills varit möjligt. BRÅ bör också ha möjlighet att bistå myndigheterna inom rättsväsendet med att förbättra sina rutiner att följa upp respektive verksamhet systematiskt och kontinuerligt.

Vidare bör BRÅ, enligt RPS, utveckla en mer offensiv forskningsverksamhet genom att tillsammans med de rättsvårdande myndigheterna identifiera viktiga strategiska forskningsområden inom ramen för respektive myndighets verksamhetsområde.

BRÅ bör även utveckla sin hemsida ytterligare i syfte att sprida kunskap inom sitt ansvarsområde till myndigheter och allmänheten då det finns ett stort behov av att få tillgång till en elektronisk erfarenhetsbank där erfarenheter från olika brottsbekämpande projekt och åtgärder redovisas.

När det gäller BRÅ:s rapporter menar RPS att de är föredömligt korta och lättillgängliga men lyfter fram att problemet är att de sällan leder till operativa konsekvenser i verksamheten. Man påtalar att det naturligtvis ligger ett stort ansvar för detta hos mottagaren av rapporterna men efterlyser samtidigt nya vägar för BRÅ, t.ex. genom att skapa en erfarenhetsbank på hemsidan för att positionera sig på den ständigt växande informationsarenan.

### 7.5.3 Kriminalvårdsstyrelsen (KVS)

KVS har tillsammans med BRÅ gjort en inventering av kunskapsläget samt föreslagit en plan för det fortsatta FoU-arbetet på kriminalvårdsområdet. Uppdraget redovisades till regeringen den 30 juni 2003. I korthet innebär förslaget att ett antal områden definieras som viktiga byggstenar i en FoU-plan med syfte att utveckla det återfallsförebyggande arbetet samt föreslås hur de olika uppgifterna skall fördelas mellan kriminalvården, BRÅ och universiteten.

BRÅ bör i framtiden inrikta sig på reformutvärderingar och brottsförebyggande arbete. Myndighetens styrka har inte varit att arbeta med behandlingsforskning eller med forskning kring effekter av insatser inom kriminalvård. Frågan är om BRÅ, som är en mycket begränsad resurs, har förmåga att rekrytera, bibehålla och utveckla detta komplexa och svåra forskningsfält.

KVS påtalar att det, trots förslag i tidigare utredningar på området, aldrig kommit till stånd en etablering av akademiskt förankrad behandlingsforskning med inriktning på kriminalvård.

Långt utarbetade förslag om etableringar inom forskningsfältet (t.ex. Örebro universitet, Stattin, Eriksson, Oskarsson m.fl.) har inte kommit längre än till diskussionsnivå. Det saknas helt enkelt akademiska miljöer där forskningsfältet kriminalvård kan hämta den kompetens och näring som verksamheten behöver.

#### **7.5.4 Brottsoffermyndigheten (BrOM)**

BrOM har haft regeringens uppdrag att ta fram ett viktimologiskt forskningsprogram som innehåller en inventering av befintlig viktimologisk forskning samt förslag till prioriteringar för hur forskningen bör utvecklas. I korthet kan sägas att tre områden pekas ut, brottsoffer i rättsväsendet, barn som brottsoffer samt brottsoffer och etnicitetsfrågor.

Enligt myndigheten bör BRÅ även fortsättningsvis ha ansvar för brottsförebyggande åtgärder och för att utvärdera kriminalpolitiska åtgärder.

#### **7.5.5 Ekobrottsmyndigheten (EBM)**

EBM har ett stort behov av medel för riktade djupstudier för att kunna ge den samlade bild av eko-brottsligheten som myndigheter har fått i uppdrag att framställa. EBM menar att det vore mest ändamålsenligt om en större del av forsknings- och utredningsverksamheten kunde kanaliseras genom eller påverkas av EBM när det gäller eko-brottsforskningen. Det är, enligt myndigheten, angeläget att EBM får del av de ytterligare resurser för forskning och utveckling som satsas på eko-brottsforskningen i framtiden. Rent generellt föreligger ett stort behov av FoU-insatser när det gäller att bedöma vilka effekter ny lagstiftning eller lagändringar kommer att få beträffande brottslighet överhuvudtaget.

#### **7.5.6 Statens institutionsstyrelse (SiS)**

SiS behöver utveckla sin uppföljningsverksamhet av klienterna med data ur brottsregister m.m. Fortlöpande information om ungdomsbrottslighetens utveckling behövs samt hur olika påföljder fungerar för olika grupper. Såväl forskning som utveckling behövs. SiS skall fortsätta sin forskningsverksamhet i enlighet med

forskningsprogrammet. I utvecklingsarbetet kommer implementering och utvärdering av evidensbaserade (kunskapsbaserade) metoder att prioriteras.

BRÅ bör, enligt myndigheten, fortsätta med sina nuvarande arbetsuppgifter statistikföring och statistikproduktion, forskning om kriminalitet och dess utveckling samt policyfrågor.

### **7.5.7 Rättsmedicinalverket (RMV)**

RMV efterlyser en mer samordnad syn på forskning och utveckling. En förändring i riktning mot forskning inom mer övergripande frågeställningar pågår inom myndigheten. För att få tillräcklig effekt i arbetet saknas främst möjlighet att avsätta mer tid till sammanhållet projektarbete. En ökad samverkan med universiteten i syfte att öka antalet forskarstuderande inom RMV:s olika verksamhetsområden bör eftersträvas.

Den egna FoU-verksamheten är av allra största betydelse för att ta till sig ny kunskap.

RMV har i sitt svar presenterat en idé över en framtida organisation för rättsväsendets utrednings- och forskningsverksamhet. Den innebär i stora drag nuvarande RMV samt hela eller delar av Statens kriminaltekniska laboratorium samt eventuellt socialt och psykologiskt inriktad utredningsverksamhet tillsammans skulle kunna bilda en egen myndighet direkt under Justitiedepartementet. Delar av den utrednings- och forskningsverksamhet som i dag är samlad till BRÅ skulle ingå i en division med samhälls- och beteendevetenskaplig kompetens. I förhållande till BRÅ:s nuvarande organisation skulle detta innebära en mer sammanhållen länk till övrig brottsförebyggande verksamhet av utrednings- och forskningskaraktär.

### **7.5.8 Domstolsverket (DV)**

DV har uppgett att eftersom verket inte regelmässigt utnyttjar BRÅ:s kompetens har verket inte några närmare synpunkter i fråga om DV:s behov av forsknings- och utvecklingsverksamhet inom det aktuella området.

### 7.5.9 Sammanfattning

Övervägande delen av de tillfrågade myndigheterna har uppgett att det finns ett stort behov av forskning och utvecklingsverksamhet inom respektive myndighets område. Flera av myndigheterna bedriver egen FoU-verksamhet eller finansierar sådan forskning som är direkt relevant och efterfrågas i verksamheten. De tillfrågade myndigheterna är i stort positiva till den utveckling som skett av BRÅ:s verksamhet men vissa myndigheter upplever att de inte har någon direkt eller konkret nytta av det forskningsresultat eller av den information som BRÅ bidrar med.

Det har förts fram att det finns en uppenbar risk för ett ifrågasättande av trovärdigheten om en och samma myndighet dels har i uppgift att vara rådgivande och bistå med hjälp när det gäller andra myndigheters utvecklingsarbete, dels har i uppgift att utvärdera delar av dessa myndigheters verksamheter eller av kriminalpolitiska reformer som berör sådan verksamhet.

De tillfrågade myndigheterna har överlag värderat BRÅ:s rådgivande och stödjande roll högt samt poängterat vikten av BRÅ:s informationsuppdrag. Någon myndighet har efterlyst en ökad samordningsroll inom rättsväsendet och mellan rättsväsendets myndigheter och fört fram att detta kan vara en ny uppgift för BRÅ.

## 7.6 Särskilt om forskning om ekonomisk brottslighet och miljöbrott samt forskning om kriminalvårdens respektive polisens verksamhet

### 7.6.1 Forskning beträffande ekonomisk brottslighet och miljöbrott

I departementspromemorian *Forskning för rättsväsendet*, (Ds 1997:28) konstaterades att det för att tillgodose statsmakternas, myndigheternas och näringslivets behov av underlag för lämpliga och effektiva åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten behövs både grundforskning, tillämpad forskning och utvecklingsarbete. Det fördes även fram att det är viktigt att de åtgärder som vidtas också utvärderas. Det föreslogs att en mera styrd forskning på området koncentrerades till en institution, åtminstone i ett inledningsskede. Utredaren menade vidare att eftersom verksamheten borde omfatta även tämligen hårt styrt



utvecklingsarbete, utvärderingar och kunskapsförmedling var det inte lämpligt att förlägga den till universitet och högskolor. Det föreslogs att BRÅ:s forsknings- och utvecklingsenhet skulle åläggas detta forskningsområde som ett av sina ansvarsområden. I syfte att inom ganska kort tid och med begränsade resurser få fram god forskning i ämnet föreslogs också att BRÅ skulle få i uppdrag att utlysa projektmedel för forskning om ekonomisk brottslighet.

BRÅ fick ett regeringsuppdrag att fördela sammanlagt 26 miljoner kronor under åren 1998–2002 till forskning om ekonomisk brottslighet inklusive miljöbrott vilket har lett till att det etablerats forskarmiljöer inom detta område vid i vart fall ett par av landets universitet. De lärosäten som framhållits på detta område är Lunds universitet, Göteborgs universitet, Linköpings universitet och Umeå universitet. Vidare visar utredningens kartläggning av för kriminalpolitiken relevant FoU-verksamhet att ekobrottsforskning även bedrivs vid Högskolan i Jönköping. Kartläggningen visar att det för närvarande (september 2003) pågår ca 18 olika projekt inom området.

I samband med årsredovisningen för år 2001 lämnade BRÅ en plan över den framtida ekobrottsforskningen. Den går i stort ut på att vissa universitet bör få särskilda medel anvisade för detta forskningsområde samt att BRÅ fortsättningsvis bör ha ett ansvar för tillämpad forskning och utvärdering som ligger nära myndigheternas arbete och för att utveckla ett brottsförebyggande perspektiv på ekobrottsområdet samt tilldelas särskilda medel för bl.a. detta.

Som exempel på pågående verksamhet kan nämnas att Linköpings universitet, med bl.a. medel från Riksbankens Jubileumsfond, byggt upp ett nationellt centrum avseende forskning om ekonomisk brottslighet, CEREC, Centre for Education and Research on Economic Crime and Crisis. Man har satsat på områden såsom rättsekonomi, tillämpad matematik, IT, etik och historia.

Utredningen har erfarit att det inom Justitiedepartementet pågår ett arbete med att ta fram en nationell ekobrottsstrategi. Det får antas att denna strategi även kommer att behandla frågan om framtagande av kunskapsunderlag genom FoU-verksamhet inom området.

### 7.6.2 Forskning beträffande kriminalvårdens verksamhet

Kriminalvårdsstyrelsen initierar och bedriver FoU-verksamhet på området. För en närmare beskrivning av den verksamheten, se bil. 7.

Av den kartläggning som utredningen gjort av vid universitet och högskolor bedrivna FoU-verksamhet relevant för det kriminalpolitiska området framgår att det pågår 13 projekt för närvarande (september 2003) och att fem av dessa är baserade vid Stockholms universitet. I övrigt rör det sig om enstaka projekt spridda över ett antal universitet och högskolor.

I detta sammanhang finns skäl att nämna den särskilda satsning inom kriminalvårdsvetenskap som Örebro universitet gjort de två sista åren. Det finns planer på att inom disciplinen Kriminologi utveckla en yrkesutbildning i Kriminalvård. Det har till utredningen tillställts en promemoria som beskriver förslaget. Förslaget går i korthet ut på att det behöver anslås resurser till att bygga upp nya forskningsmiljöer på universiteten med målet att etablera akademiska forskningsmiljöer med inriktning mot kriminalvård. Det påtalas att eftersom forskning rörande kriminalvård inte är ett prioriterat område för nationella vetenskapliga råd bör Justitiedepartementet i samråd med andra departement diskutera med dessa råd i syfte att förmå råden att utlysa medel till sådan forskning. Målet är att synliggöra kriminalvårdsområdet som ett viktigt forskningsfält för svenska forskare. Ytterligare ett förslag som förs fram och som utvecklas i promemorian är att låta kriminalvårdens forskningskommitté få en starkare roll än tidigare. Målet är att inrätta ett tydligt organ för forskning inom kriminalvårdens område. Vidare anges i promemorian:

Forskningen ska leda till att utveckla kunskap inom kriminalvårdsområdet i stort, ska säkra kvaliteten i verksamheten, skall leda till verksamhetsutveckling, och skall i sina praktiska tillämpningar utmynna i behandlingsstrategier baserad på beprövad erfarenhet.

BRÅ har, som nämnts ovan, tillsammans med Kriminalvårdsstyrelsen på regeringens uppdrag i juni 2003 redovisat en plan för forskning och utveckling på kriminalvårdsområdet. Planen innehåller dels en inventering av kunskapsläget, dels en plan för det fortsatta forsknings- och utvecklingsarbetet på området. Planen är i första hand inriktad på hur det framtida FoU-arbetet bör organiseras och struktureras. Ambitionen har varit, enligt redovisningen, att planen skall skapa möjligheter att forska kring,

utvärdera och utveckla för både renodlade behandlingsinsatser, som utvärdering och utveckling av olika program och olika påföljdsalternativ. Allt FoU-arbete bör dock, enligt vad som anges i redovisningen, ha ett återfallsförebyggande syfte. I korthet innebär förslaget att ett antal områden definieras som viktiga byggstenar i en FoU-plan med syfte att utveckla det återfallsförebyggande arbetet samt föreslås hur de olika uppgifterna skall fördelas mellan kriminalvården, BRÅ och universiteten.

Vidare har Statskontoret på uppdrag av regeringen granskat delar av kriminalvårdens verksamhet och lämnat förslag till effektivisering av analyserad verksamhet (Statskontorets rapport 2003:20, Effektivitetsgranskning av kriminalvården). Som ett av huvudbudskapen i rapporten anges att en effektiv kriminalvård kräver mer säkra kunskaper om samband mellan åtgärder och effekter varför ett brett forskningsprogram bör initieras.

### 7.6.3 Forskning beträffande polisens verksamhet

Av den kartläggning som utredningen gjort av FoU-verksamhet relevant för det kriminalpolitiska området framgår att det pågår ca 10 forskningsprojekt i landet som kan anses beröra polisens verksamhet (BRÅ:s, RPS och polismyndigheternas verksamhet undantagen). Den forskningsmiljö som har de flesta av dessa projekt är Växjö universitet med fyra pågående projekt.

Utredningen har erfarit att Linköpings universitet avser att tillsammans med främst länsstyrelsen, kommunen, Statens Kriminaltekniska Laboratorium och Rättsmedicinalverket aktivt verka för bildandet av ett nationellt Resurscentrum för Brottsbekämpning. Detta centrum är tänkt att bli en resurs för hela rättsväsendet och rättskedjan och skall arbeta med utbildning, utredningar, utveckling forskning och nätverksbygge både nationellt och internationellt. Det skall bidra till att överbrygga organisatoriska gränser och medverka till att alla inblandade ser hela rättskedjan som ett sammanhängande system. Det skall tillhandahålla utbildning för olika yrkesgrupper inom rättsväsendet.

Härutöver kan nämnas att det pågår FoU-verksamhet, främst metodutvecklingsarbete, beträffande polisens verksamhet vid Utvecklings- och Strategienheten vid RPS, vid lokala polismyndigheter samt vid BRÅ. De vid BRÅ bedrivna polisrelevanta projekten

utförs ofta i nära samarbete med såväl Rikspolisstyrelsen som de lokala polismyndigheterna.

Som utredningen tidigare anført, pekades området Polistforskning ut i den senaste forskningspropositionen Forskning och förnyelse (prop. 2000/01:3) som ett av de områden där det finns ett fortsatt stort behov av forskning som kan ge underlag för ett bättre resursutnyttjande inom rättsväsendet och för ett effektivare reaktionssystem.

## 7.7 Sammanfattande iakttagelser

Den kartläggning som utredningen gjort av FoU-verksamhet relevant för det kriminalpolitiska målet som bedrivs vid rättsväsendets myndigheter, universitet och högskola samt ett urval av övriga statliga myndigheter visar att verksamheten är splittrad. På samma sätt som konstaterades i betänkandet Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning (SOU 1992:80) s. 36, kan utredningen nu konstatera att det är svårt att få ett grepp om den kriminalvetenskapliga forskningen som pågår vid landets universitet och högskolor. Det finns ingen nämnvärd samordning mellan verksamheterna och det saknas en samlad bild av vad som pågår inom området.

Rättsväsendets myndigheter samt de övriga statliga myndigheter som utredningen kontaktat bedriver till största delen utvecklingsverksamhet relevant för den egna myndigheten. Ett flertal av rättsväsendets myndigheter har uttryckt att de har ett behov av FoU-verksamhet inom sitt specifika område som inte tillgodoses.

När det gäller universitet och högskola är det andra faktorer än vad som faktiskt efterfrågas som styr vilken forskningsverksamhet som skall bedrivas. Exempel på faktorer som styr denna verksamhet är vilka frågor som intresserar den enskilde doktoranden, vilka ämnen som kan erbjuda en karriärväg, vilka projekt som kan förväntas erhålla finansiering osv. Det har till utredningen förts fram att en anledning till att forskningen inom detta område synes sakna systematik kan vara att sådana kunskapsområden som "kriminalpolitik", "polisvetenskap", "polisiärt arbete" eller "kriminalvård" inte finns som akademiska ämnen. Detta innebär att det inte finns särskilt avdelade resurser för ämnena i form av professurer, doktorand- och forskningsassistenttjänster. En konsekvens av dessa förhållanden är, enligt synpunkter som förts

fram till utredningen, att en studerande som t.ex. skrivit en B-uppsats eller gjort ett examensarbete i något av dessa ämnen inte har något incitament att lägga ner mer arbete på ämnet. En annan konsekvens kan vara att den som doktorerat i något av ämnena saknar karriärvägar då det som regel saknas en akademisk miljö att fortsätta forskningen i. Det har till utredningen gjorts gällande att detta är förhållanden som medför att det inte sker någon systematisk kunskapsuppbyggnad.

I takt med att den offentliga finansieringen kan beräknas minska ökar behovet av att använda resurserna effektivt. Behovet av att endast vidta åtgärder som är beprövade och där effekterna är dokumenterat goda blir allt större. Utrymmet för att pröva sig fram till olika lösningar för att minska brottsligheten och öka människors trygghet minskar. Kraven på att de åtgärder som vidtas och att de insatser som görs är baserade på kunskap (och inte enbart goda intentioner) ökar. Därmed ökar behovet av att kunskap tas fram genom forsknings- och utvecklingsverksamhet.

Av budgetpropositionen avseende budgetåret 2004 (prop. 2003/04:1, utgiftsområde 4) framgår att anslaget för rättsväsendet är närmare 26,5 miljarder kronor. Av dessa medel belöper ca 14,6 miljarder kronor på polisorganisationen och ca 4,7 miljarder kronor på kriminalvården.

Utredningen har velat få fram uppgifter som kunnat leda till en uppskattning av storleken av de resurser som står till förfogande för FoU-verksamhet inom det kriminalpolitiska området. Det har emellertid visats sig mycket svårt att göra en sådan uppskattning. Det har varit svårt för dem som svarat på enkäten att beräkna resursåtgången avseende de aktuella projekten vilket har medfört att många helt utelämnat sådana uppgifter. Det finns dessutom gränsdragningsproblem när det gäller vilka forskningsprojekt som kan anses falla inom det kriminalpolitiska området och det har visat sig att många av de redovisade projekten ligger i utkanten och kanske till och med utanför det relevanta området. Sådana projekt skulle kunna komma att redovisas även inom andra forskningsområden än det efterfrågade.

Samtliga dessa omständigheter medför att osäkerheten är betydande när det gäller möjligheten att, på grundval av de svar på enkäter som utredningen genomfört, uppskatta vilka resurser som står till förfogande för FoU-verksamhet inom det kriminalpolitiska området. I analysen som gjorts av enkätsvaren på utredningens uppdrag (bil. 9) har dock en uppskattning gjorts av de samman-

lagda årsarbetskrafterna vid universitet och högskolor för det aktuella forskningsområdet. Av analysen framgår emellertid att det i många fall varit vanskligt att avgöra i vilken utsträckning angivna projekt avser ofinansierad forskning eller forskning som bedrivs inom ramen för internt finansierade forskartjänster. Det har dessutom varit svårt att avgöra projektens storlek. Det framgår vidare att för en del av de angivna projekten har det av olika anledningar varit problematiskt att uppskatta resurstillgång och arbetsinsatsernas storlek. Det finns således betydande osäkerhetsfaktorer när det gäller en uppskattning av resursåtgången.

Dock framstår sammantaget de resurser som står till förfogande för FoU-verksamhet inom det kriminalpolitiska området som blygsamma i förhållande till den vikt som dessa frågor har för samhället. Det får ur ett medborgarperspektiv anses vara av största vikt att de åtgärder som vidtas baseras på kunskap och beprövad erfarenhet. Det finns all anledning att anta att det, i vart fall på sikt, innebär en samhällsekonomisk vinst att satsa medel på att ta fram kunskap inom området. Enligt utredningens bedömning behövs betydligt mer resurser för att öka kunskapen inom området och tillgodose det behov av kvalificerat kunskapsunderlag som finns inom olika sektorer. Detta är emellertid en fråga som långsiktigt måste lösas av dem som ansvarar för fördelningen av forskningsresurser i konkurrens med andra behov. Naturligtvis är det ytterst en fråga för dem som vid var tid har det politiska ansvaret att prioritera mellan olika angelägna forskningsbehov.

En statlig myndighet som skall ha som uppdrag att främja kunskapsutvecklingen inom ett givet område genom att initiera och bedriva FoU-verksamhet är i stor grad beroende av att det finns gedigen grundforskning av en viss omfattning inom området vid universitet och högskola. Orsaken härtill är dels att myndighetens FoU-verksamhet många gånger bygger på resultat från grundforskning, dels att det finns ett behov av att kunna rekrytera kvalificerade forskare samt att samarbeta med universitets- och högskoleforskare. Det är således viktigt att det finns forskarmiljöer som en sådan statlig myndighet kan samarbeta med och som kan bidra med sin kompetens genom t.ex. att myndigheten lägger ut vissa uppdrag där. Utredningen har erfarit att det finns stort intresse och att det pågår långtgående planeringsarbete vid ett par lärosäten i landet när det gäller uppbyggnad av forskningsverksamhet inom det kriminalvetenskapliga området. Exempel som nämnts ovan är planerna på ett Resurscentrum för

Brottsbekämpning vid Linköpings universitet och Örebro universitets planer på att utveckla en yrkesutbildning i Kriminalvård. Det är viktigt att sådana goda initiativ kan tas till vara och att dessa ges resurser för att utvecklas på ett sätt så att kompetens finns för att komplettera det arbete som utförs inom den statliga myndighet som har uppdraget att främja kunskapsutvecklingen inom området.

## 8 Två idealtypiska modeller för en brottsförebyggande myndighet

### 8.1 Utgångspunkter för utredningens överväganden

Man kan konstatera att BRÅ under årens lopp kommit att påföras allt fler olikartade arbetsuppgifter. Myndigheten har dock inte tillförts resurser i samma takt. BRÅ:s målgrupper har blivit större och de samlade kraven på myndigheten har blivit allt fler. Man kan sammanfatta det så att det ställs krav och finns önskemål på BRÅ från framförallt fyra olika håll:

- Lokala brottsförebyggande aktörer såsom lokala råd, närpolisen, kommuner och lokala näringslivet. Dessa ställer krav på att BRÅ skall kunna stå till tjänst med rådgivning, undervisning, information rörande vilka konkreta åtgärder som fungerar samt att BRÅ skall kunna samordna och informera om lokala projekt.
- Rättsväsendets myndigheter. Dessa ställer krav på att BRÅ skall bistå med utvärderingar och metodutveckling samt med att sprida information och kunskap inom området. Dessutom har det framkommit från en del av dessa myndigheter att det finns ett stort behov av mer forsknings- och utvecklingsverksamhet när det gäller de arbetsfält som de verkar inom. Det har även framförts synpunkter om att BRÅ borde ha till uppgift att ha en överblick över och ett samordningsansvar för rättskedjan.
- Regeringen, särskilt Justitiedepartementet. Kraven från detta håll är framförallt att BRÅ med kort varsel skall kunna bistå med sammanställningar av fakta och analyser inom kriminalpolitikens område samt kunna ansvara för och bedriva särskilda projekt som departementet ser som angelägna. Dessutom skall BRÅ bistå med utvärderingar av kriminalpolitiska åtgärder och reformer samt delta i internationella sammanhang. Härutöver vill man att BRÅ skall vara den myndighet som rent praktiskt ombesörjer det nationella stödet, både vad gäller beviljande av ekonomiska bidrag



och kunskaps- och utbildningsstöd, till lokala brottsförebyggande aktörer samt till uppbyggnaden av medlingsverksamheten.

- Allmänheten och media. Dessa har ett behov av att få information om de frågor som faller inom BRÅ:s verksamhetsområde. Frågor kring brottslighet och trygghet är av stort intresse för allmänheten och media och de har därmed behov av information om kunskap på dessa områden.

Härutöver har framförts synpunkter från forskarvärlden att BRÅ borde ägna sig åt mer kvalificerad forskning som i större utsträckning initieras dels av myndigheten själv, dels av forskare i stället för av regeringen. Dessutom betonar man från forskarhåll vikten av BRÅ:s informationsuppdrag. Önskemål om att dels få ökad tillgänglighet till statistiskt material, dels att få tillgång till obearbetat sådant material har också framförts från detta håll.

Det är inte helt lätt att tillgodose samtliga dessa behov och önskemål inom en och samma myndighet. Det kan vara olyckligt att en och samma myndighet har ansvar för alltför många olikartade uppgifter, ett förhållande som även kan medföra svårigheter att styra myndigheten.

Utredningen har övervägt vilka alternativ som står till buds för att på bästa sätt tillmötesgå de önskemål och behov som framförts från målgrupperna. I detta avsnitt presenteras två olika idealtypiska modeller för att på ett pedagogiskt sätt åskådliggöra vilka konsekvenser det skulle medföra om något av alternativen skulle realiseras när det gäller BRÅ. Den första modellen är en stabsmyndighet där den av regeringen utsedda ledningens främsta uppgift är att styra myndigheten på en mer detaljerad nivå genom att t.ex. ange specifika uppdrag som skall utföras.

Den andra modellen är ett forsknings- och utvärderingsinstitut där den av regeringen utsedda ledningens främsta uppgift är att styra myndigheten på ett strategiskt plan avseende inriktningen av verksamheten.

Det ligger inte inom utredningens uppdrag att utvärdera det arbete som BRÅ utfört under årens lopp. De idéer som förs fram i detta avsnitt är föranledda av vad som anges i utredningens direktiv, nämligen det finns ett behov av att se över BRÅ:s verksamhet för att analysera om myndighetens roll kan renodlas och tydliggöras. Det finns rent allmänt ur tydlighets- och ur effektivitetssynpunkt skäl att renodla en myndighets uppgifter.

Dessutom skall idéerna ses mot bakgrund av vad som förs fram i utredningens direktiv angående svårigheterna att förena vissa typer av ansvarsområden som i dag ankommer på BRÅ. De ansvarsområden som man pekar på i detta sammanhang är dels BRÅ:s uppgift att förmedla kunskap till och samarbeta med myndigheter inom och utom rättsväsendet, dels myndighetens uppgift att åt regeringen och myndigheter genomföra utvärderingar av reformer och annan typ av verksamhet såsom ett oberoende organ.

Det finns, såvitt utredningen kunnat utröna, inget konkret exempel på att denna svårighet varit något bekymmer i praktiken. Det har emellertid från flera olika håll, utöver vad som i denna fråga förs fram i utredningens direktiv, påtalats att förenligheten av myndighetens olika ansvarsområden kan ifrågasättas. Detta medför att det finns goda skäl att, vid övervägande av myndighetens framtida ansvarsområden, söka vägar för att minimera risken för att sådana bekymmer uppstår och därmed även för att sådana ifrågasättanden görs.

I utredningens direktiv anges det att olika förslag på lösningar och de konsekvenser dessa kan medföra bör diskuteras och jämföras.

I de följande avsnitten redogörs för de två idealtypiska modellerna, först en beskrivning av en stabsmyndighet och därefter en beskrivning av ett forsknings- och utvecklingsinstitut. Utredningen har valt att avsluta presentationen av respektive modell med en sammanfattning gällande de för- och nackdelar som modellerna innebär.

## **8.2 Modell 1; BRÅ som stabsmyndighet**

### **8.2.1 Vad utmärker en stabsmyndighet?**

Det finns, såvitt utredningen kunnat utröna, ingen vedertagen definition av begreppet stabsmyndighet. En uppfattning som förts fram är att en stabsmyndighet inte alls eller endast obetydligt riktar sig direkt till allmänheten, kommuner eller företag. Stabsmyndighetsöversynen anger i sitt betänkande Reformerad stabsorganisation (SOU 1997:80) att begreppet stabsmyndighet har kommit att användas för att beteckna ett antal myndigheter som anses ha en särskilt nära relation till regeringen och som på olika sätt tillhandahåller underlag som regeringen eller regerings-

kansliet behöver i sitt beslutsfattande eller beredningsarbete. I den utredningens direktiv (dir. 1997:27) angavs att med stabsmyndighet avses de myndigheter som har till huvudsaklig uppgift att förse regeringen med underlag vid ledningen av statsförvaltningen i dess helhet eller att på regeringens uppdrag erbjuda den övriga myndighetsorganisationen sådan service som regeringen bedömer behöver finnas tillgänglig.

En stabsmyndighet kan således sägas agera på direkt uppdrag av regeringen och har till huvudsaklig uppgift att förse regeringen med beslutsunderlag. En sådan myndighet har ett begränsat utrymme för verksamhet på eget initiativ. Naturligtvis går det i praktiken ofta till så att det förs en dialog mellan regeringen och stabsmyndigheten innan ett uppdrag läggs ut.

Nedan följer en beskrivning av de konsekvenser det skulle få för BRÅ:s uppdrag och organisation om myndigheten knyts närmare regeringen som en utpräglad stabsmyndighet.

### 8.2.2 Stabsmyndighetens arbetsuppgifter och organisation

Utvärderingsverksamhet är en uppgift som utgör kärnverksamheten för en stabsmyndighet. Det bör alltså ankomma på en stabsmyndighet enligt denna modell att genomföra utvärderingar av t.ex. kriminalpolitiska reformer på regeringens uppdrag. Denna uppgift skulle, tillsammans med uppgifterna att även på annat sätt ta fram kunskapsunderlag och analyser samt informera om detta, utgöra de huvudsakliga uppgifterna för myndigheten.

Om BRÅ förändras mot en mer utpräglad stabsmyndighet skulle det, enligt utredningens mening, få följande konsekvenser när det gäller myndighetens uppgifter och organisation.

- Myndigheten skulle inte ägna sig åt forsknings- eller utvecklingsverksamhet.
- Myndighetens huvudsakliga uppgift skulle vara att utföra utvärderingar, företrädesvis av kriminalpolitiska reformer.
- Myndigheten skulle ha i uppgift att med kort varsel bistå regeringen, särskilt Justitiedepartementet, med sammanställningar av fakta och analyser inom kriminalpolitikens område samt kunna ansvara för och bedriva särskilda projekt som departementet ser som angelägna.

- Uppgiften att fördela ekonomiskt stöd till lokalt brottsförebyggande arbete samt ansvaret för kompetensutvecklingen på området skulle tas över av en särskild delegation.
- Uppgiften att fördela ekonomiskt stöd för uppbyggnaden av medlingsverksamheten skulle tas över antingen av samma delegation som punkten ovan eller av Socialstyrelsen.
- Uppgiften att samordna och att bygga upp nätverk avseende lokalt brottsförebyggande arbete skulle lämpligen kunna utföras av Svenska Kommunförbundet inom ramen för sitt verksamhetsområde.
- Myndigheten skulle inte ha kvar ansvaret för den del av rättsstatistiken som man har i dag.
- Myndigheten skulle fortfarande ha i uppgift att informera om sitt arbete och sina resultat. Eftersom myndighetens uppdrag skulle förändras skulle det innebära att del av den informationsverksamhet som bedrivs i dag, t.ex. om statistik och brottslighetens utveckling, inte längre skulle finnas kvar.
- Myndigheten skulle ha kvar de internationella uppgifterna som den har i dag.
- Myndigheten skulle styras som ett enrådgivningsverk.
- Varken referensgruppen för rättsväsendet eller den vetenskapliga nämnden skulle vara kvar.
- Myndighetens storlek skulle kunna beräknas till ca 25–30 årsarbetskrafter.
- Resurser motsvarande fyra årsarbetskrafter skulle vid sådana förhållanden kunna flyttas till Kriminalvårdsstyrelsen och motsvarande resurser till Rikspolisstyrelsen i syfte att där förstärka metodutvecklingsarbetet.
- Resurser motsvarande sex årsarbetskrafter skulle flyttas till en särskild delegation för att utföra merparten av de operativa uppgifter som BRÅ har i dag. Alternativt skulle resurser motsvarande tre av dessa årsarbetskrafter i stället föras över till Socialstyrelsen om den skall svara för stödet till uppbyggnaden av medlingsverksamheten.
- Resurser motsvarande åtta årsarbetskrafter skulle vid dessa förhållanden kunna flyttas till Statistiska Centralbyrån avseende övertaget av statistikverksamheten samt del av informationsansvaret.

### 8.2.3 Närmare beskrivning av stabsmyndigheten

Nedan redovisas dels vilka överväganden som gjorts, dels för- och nackdelar med modellen.

#### Forskningen samt utvecklings- och utvärderingsverksamheten

Grundforskningen skall, på samma sätt som sker i dag, utföras vid landets universitet och högskolor. Den del av BRÅ:s verksamhet som i dag kan hänföras till tillämplad forskning och den del av verksamheten som utgör utvecklingsverksamhet (t.ex. metodutveckling avseende polisverksamhet) bör, om myndigheten knyts närmare regeringen, inte vara kvar. Ett alternativ skulle kunna vara att verksamheten i stället förläggs till vissa av rättsväsendets myndigheter, t.ex. Kriminalvårdsstyrelsen och Rikspolisstyrelsen.

Den övervägande delen av de projekt som bedrivs på BRÅ:s enhet för individinriktade åtgärder riktar sig till kriminalvården som en av flera angivna målgrupper. Man bör överväga om denna del av verksamheten, i den mån det inte är frågan om utvärderingar av t.ex. kriminalpolitiska åtgärder, i stället kan handhas av Kriminalvårdsstyrelsen, antingen genom att styrelsen bedriver egna projekt eller uppdrar åt annan att genomföra projekt. Exempel på ett sådant utvecklingsprojekt är det under mars–november 2003 pågående projektet att utveckla ”Key performance indicators” inom frivården.

Även polismyndigheterna är en av de mest frekvent angivna målgrupperna när det gäller BRÅ:s projekt. Denna del av verksamheten skulle eventuellt kunna föras över till Rikspolisstyrelsen som då antingen skulle kunna bedriva projekt inom myndigheten eller uppdra åt annan att bedriva projekt. Exempel på sådana projekt är

- Effektiva polisiära metoder
- Problemororienterat polisarbete i ingripandeverksamheten
- Effektiv händelsestyrd och utredande verksamhet (vid polisen)
- Besöksförbud – uppföljning av ett projekt (innebär bl.a. att efter önskemål från Riksåklagaren ta fram en informationsbroschyr avseende besöksförbud).

En myndighet som utformas som en utpräglad stabsmyndighet skulle även kunna bistå Kriminalvårdsstyrelsen och Rikspolisstyrelsen med beställarkompetens då dessa myndigheter uppdrar åt

andra, t.ex. forskare vid universitet och högskola, att bedriva projekt.

Om dessa delar skall flyttas måste man uppskatta hur stora resurser som skall flyttas med. Samtliga BRÅ:s projekt finns beskrivna i verksamhetsplanen som finns länkad till BRÅ:s hemsida [www.bra.se](http://www.bra.se).

Den huvudsakliga delen av BRÅ:s verksamhet kan hänföras till utrednings-, utvärderings- och utvecklingsverksamhet. Gränsdragningen mellan sådan verksamhet och tillämpad forskning kan naturligtvis vara svår att göra. Om BRÅ skulle knytas närmare regeringen som en stabsmyndighet och forsknings- och utvecklingsverksamhet inte längre skulle utgöra uppgifter för BRÅ bör detta framgå av myndighetens instruktion.

### **Den operativa verksamheten (dela ut bidrag till samt på annat sätt stödja lokalt brottsförebyggande arbete, stödja uppbyggnaden av medlingsverksamheten).**

Utredningens avsikt är att här presentera ett så renodlat alternativ som möjligt. I linje härmed bör de operativa uppgifterna flyttas från myndigheten enligt denna modell.

När det gäller lokalt brottsförebyggande arbete kan man konstatera att i stort sett alla kommuner numera har lokalt brottsförebyggande råd. Det finns därför goda skäl att anta att ärenden rörande startbidrag till sådana råd inte kommer att vara särskilt frekventa i fortsättningen. Däremot kommer det under överskådlig tid finnas ett stort behov av stöd till lokalt brottsförebyggande arbete i annan form t.ex. nätverksbildningar, utbildning och stöd åt lokala samordnare samt utvärderingar av lokala brottsförebyggande åtgärder.

En av de utgångspunkter som framhålls i det nationella brottsförebyggande programmet *Allas vårt ansvar* (Ds 1996:59) är att brottslighetens orsaker måste angripas lokalt där problemen finns. Det framhålls även att den lokala nivåns ansvar och betydelse för det brottsförebyggande arbetet måste lyftas fram och betonas för att på så sätt ta vara på och stödja den kreativitet och arbetskapa-citet som finns bland enskilda individer, organisationer och företag.

Frågan är vem som skall ta över denna viktiga uppgift att stödja utvecklingen av det lokala brottsförebyggande arbetet om BRÅ

skulle knytas närmare regeringen som en utpräglad stabsmyndighet och till följd därav inte längre skall ansvara för uppgiften.

Möjliga utförare av arbetsuppgifterna vid sådana förhållanden skulle kunna vara Rikspolisstyrelsen och Svenska Kommunförbundet. Ett annat alternativ är att man från regeringens håll tillsätter en särskild delegation med uppgift att dela ut detta stöd.

De skäl som talar för att uppgiften skulle kunna ankomma på Rikspolisstyrelsen är att polisen ofta har en viktig roll i det lokala brottsförebyggande arbetet. Enligt en enkätundersökning som BRÅ genomförde hösten 2001 är polisen representerad i 94 % av de lokala brottsförebyggande råden. Vidare hör det enligt 2 § första punkten polislagen (1984:387) till polisens uppgifter att förebygga brott. Dessutom har regeringen uttalat i forskningspropositionen Forskning för kunskap och framsteg (prop. 1992/93:170, s. 77) att huvudansvaret för det praktiska brottsförebyggande arbetet ligger på andra myndigheter än BRÅ, i huvudsak på polisen och att det därför är naturligt att polisen i framtiden även tar ett större ansvar för samordningen av de brottsförebyggande åtgärderna.

Även kommunerna har en central roll när det gäller det lokala brottsförebyggande arbetet. Kommunerna kan påverka inriktningen av det brottsförebyggande arbetet genom politiska beslut inom t.ex. skola och socialtjänst. Ytterligare ett exempel är att kommunerna genom sitt ansvar för tillståndsgivning av alkoholservering på restauranger har en stark alkoholpolitisk roll.

Att Rikspolisstyrelsen skulle ansvara för vissa delar av uppgiften att stödja lokalt brottsförebyggande arbete genom att fördela bidrag och stöd samt att ansvara för kompetensutvecklingen inom området på samma sätt som i dag görs vid enheten för lokalt brottsförebyggande arbete (ELBA) vid BRÅ framstår således i och för sig som lämpligt. En sådan lösning riskerar emellertid att i alltför hög grad betona polisens ensidiga ansvar för lokalt brottsförebyggande arbete. Enligt denna modell bör därför en särskild delegation tillsättas med uppgift att fördela bidrag och stöd till lokalt brottsförebyggande arbete samt att ansvara för kompetensutvecklingen på området.

Ytterligare en omständighet som medför att detta är det mest lämpliga alternativet är att det nationella stödet till denna verksamhet, i vart fall som det var utformat från början och är än idag, är tänkt att ge det lokala arbetet en allmän stimulans och uppmuntran en tid och inte att bidra till att täcka kostnader för det löpande arbetet vid de lokala råden. Syftet måste vara att det lokala

brottsförebyggande arbetet på sikt kan bedrivas framgångsrikt utan det nationella stödet i den form som nu är ifråga. En delegation får således anses som en lämplig form för en sådan uppgift som skall utföras under en begränsad tid.

När det gäller samordning och nätverksuppbyggande verksamhet avseende lokalt brottsförebyggande arbete är det däremot en uppgift som med fördel skulle kunna utföras av Svenska Kommunförbundet om BRÅ skulle knytas närmare regeringen som en utpräglad stabsmyndighet. En sådan uppgift skulle ligga i linje med det beslut som togs vid Svenska Kommunförbundets kongress i maj 2003 att främja och stärka arbetet med de lokala brottsförebyggande råden med såväl kunskap som kompetensutveckling. Det framstår således som naturligt att Svenska Kommunförbundet har en roll som samordnare i detta avseende.

Möjliga mottagare av uppgiften att dela ut bidrag till och stödja uppbyggnaden av medlingsverksamheten, enligt denna modell, skulle kunna vara Brottsoffermyndigheten, Kriminalvårdsstyrelsen eller Socialstyrelsen. Ett annat alternativ är att även denna uppgift läggs på den ovan nämnda särskilda delegationen.

Vad som talar för att Brottsoffermyndigheten skulle kunna ansvara för arbetsuppgiften är att ett av medlingens syften är att brottsoffret skall ges möjlighet att bearbeta sina upplevelser. Det som talar emot en sådan lösning är att det är av vikt att medlingsförfarandet uppfattas som opartiskt och att denna lösning kan innebära att det kan uppfattas som att arbetsuppgiften läggs på en myndighet som företräder "ena sidan" i ett medlingsförfarande.

Det andra alternativet som utredningen ser, nämligen att arbetsuppgiften skulle kunna läggas på Kriminalvårdsstyrelsen (den del av verksamheten som benämns frivården) kan motiveras av att ett av syftena med medling är att gärningsmannen skall få ökad insikt om brottets konsekvenser och att det därmed är ett led i samhällets reaktion på brottet. Samma synpunkter som ovan kan emellertid anläggas emot en sådan ordning, nämligen att det kan anses olämpligt att arbetsuppgiften läggs på en myndighet som företräder "ena sidan" i ett medlingsförfarande.

Det tredje alternativet är att Socialstyrelsen får i uppdrag att stödja uppbyggnaden av medlingsverksamheten. Ett skäl som motiverar en sådan lösning är att medlingsförfarandet främst tar sikte på unga lagöverträdare som socialtjänsten har ett särskilt ansvar för. Dessutom är uppdraget i dag att stödja uppbyggnaden av medlingsverksamheten i första hand avsett för verksamhet som



riktar sig mot just unga lagöverträdare. Då Socialstyrelsen är tillsynsmyndighet för socialtjänsten, och i den rollen skall hålla sig neutral, menar utredningen att myndigheten är en lämplig utförare av uppgiften enligt denna modell.

Ett annat alternativ är att ansvaret även för denna uppgift ankommer på den delegation som enligt vad som anges ovan skall ansvara för del av stödet till lokalt brottsförebyggande arbete. Det nationella stödet avseende uppbyggnaden av medlingsverksamheten får förmodas vara av tillfällig karaktär vilket gör den lämplig för en särskild delegation.

### **Informationsuppdraget**

Om BRÅ skulle knytas närmare regeringen som en utpräglad stabsmyndighet skulle myndigheten naturligtvis även fortsättningsvis ha till uppgift att informera om sin verksamhet och om de resultat som man kommer fram till i de olika projekten. Det skulle vid sådana förhållanden fortfarande att vara viktigt att BRÅ i rapporter och på annat sätt presenterar resultaten från de utvärderingar som görs på regeringens uppdrag.

Det finns en risk för att den information i övrigt som lämnas kommer att betraktas som mer partisk och partipolitiskt färgad. Det finns en risk för att en utpräglad stabsmyndighet inte kommer att betraktas som en oberoende källa. Myndighetens information om verksamhetens resultat kan i stället komma att betraktas som ett inlägg i den allmänna debatten. Man måste då överväga om det finns någon annan som kan ta över rollen som en mer neutral informatör när det gäller t.ex. brottsligheten och dess utveckling i landet. Statistiska Centralbyrån som, enligt vad som anges nedan, är en lämplig mottagare av uppgiften att ansvara för den officiella rättsstatistiken, bör även få ett sådant informationsuppdrag om denna modell skulle realiserats.

### **Statistikverksamheten**

Om BRÅ skulle knytas närmare regeringen som en utpräglad stabsmyndighet kan det finnas skäl att överväga om ansvaret för analysen och publiceringen av statistikverksamheten bör ligga kvar på myndigheten. För att försäkra sig om att den verksamheten vid

sådana förhållanden står fri från allt ifrågasättande när det gäller trovärdigheten bör man överväga att flytta den även om man måste räkna med att en sådan åtgärd i sig medför störningar. Det är svårt att se någon annan ansvarig myndighet än Statistiska Centralbyrån i ett sådant fall.

### Den internationella verksamheten

BRÅ har enligt regleringsbrevet för budgetåret 2003 i uppdrag att genom ett aktivt deltagande och genom att bistå eller på regeringens uppdrag företräda Sverige i internationella sammanhang verka för ett effektivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte på det kriminalpolitiska området. BRÅ har även i uppdrag att vara nationell företrädare för Sverige i det Europeiska nätverket för förebyggande av brottslighet (EUCPN). Dessa uppgifter är väl förenliga med rollen som stabsmyndighet och bör därmed, om BRÅ knyts närmare regeringen och utformas som en utpräglad stabsmyndighet, även framdeles ankomma på myndigheten.

### Styrning

Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) anført att ledningsformen enrådighetsverk bör övervägas där det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning. För en myndighet med utpräglad stabsverksamhet, som den här föreslagna myndigheten skulle ha, framstår styrformen enrådighetsverk som mest ändamålsenlig.

Ett enrådighetsverk bör i allmänhet ha ett rådgivande organ med av regeringen tillsatta ledamöter, ett s.k. insynsråd. Ett sådant råd har inga beslutsbefogenheter. Myndighetschefen har en stark ställning och ansvarar ensam för verksamheten inför regeringen. Styrformen regleras i 5 § verksförordningen (1995:1322).

Myndighetschefen skall hålla insynsrådet informerat om verksamheten. Insynsrådet svarar således inte för verksamheten utan har till uppgift att utöva insyn.

### Rådgivande organ

Det ena av BRÅ:s rådgivande organ, referensgruppen för rättsväsendet, har i uppgift att lämna förslag till prioriteringar i BRÅ:s forsknings- och utvecklingsarbete samt att verka för ökade kontakter mellan praktiskt och vetenskapligt verksamma inom rättsväsendet. Referensgruppen skall också bereda andra frågor inom rådets verksamhetsområde, vilka är av gemensamt intresse för rättsväsendets myndigheter. Gruppen sammanträder inte i dag i den ordning som var avsedd. Skälet till detta har uppgetts vara dels att de personer som ingår i gruppen, myndighetscheferna inom rättsväsendet, ofta träffas i andra konstellationer, dels att möjligheterna att påverka BRÅ:s arbete och prioriteringar numera är mycket små eftersom BRÅ:s verksamhet allt mer kommit att styras av regeringsuppdrag.

Om BRÅ skulle knytas närmare regeringen som en utpräglad stabsmyndighet finns egentligen inga skäl att ha en referensgrupp bestående av företrädare för rättsväsendets myndigheter. Regeringen, framförallt Justitiedepartementet kommer att vara uppdragsgivare och rättsväsendets myndigheter får, vid sådana förhållanden, kanalisera sina önskemål via departementet. Referensgruppen bör därför tas bort enligt denna modell.

Det andra av BRÅ:s rådgivande organ, den vetenskapliga nämnden, har till uppgift att ge råd och vägledning i myndighetens forsknings- och utvecklingsverksamhet och verka för att den bedrivs på vetenskaplig grund. Nämnden skall härutöver behandla frågor om metodik och vetenskaplig inriktning i nya forsknings- och utvecklingsprojekt, om etik i projektarbeten och utvärderingar m.m. samt verka för forskningssamverkan i kriminalvetenskapliga frågor. Om BRÅ knytas närmare regeringen som en utpräglad stabsmyndighet finns inte någon anledning att ha kvar den vetenskapliga nämnden då någon forsknings- eller utvecklingsverksamhet inte längre skall bedrivas där. Nämnden bör därför tas bort enligt denna modell.

### Organisatoriska och ekonomiska konsekvenser

Om BRÅ skulle knytas närmare regeringen som en utpräglad stabsmyndighet med huvudsaklig uppgift att bistå regeringen och Justitiedepartementet med kunskapsunderlag och analyser samt

utvärderingar kommer det att röra sig om en myndighet av mindre storlek än i dag. Statistikverksamheten och del av informationsverksamheten skulle tas bort i enlighet med vad som beskrivs ovan. Även den del av verksamheten som kan hänföras till forsknings- och utvecklingsverksamhet skulle försvinna och myndigheten skulle i princip uteslutande ägna sig åt utvärderingar av kriminalpolitiska åtgärder och reformer, bistå med kunskapsunderlag och analyser för regeringens beslutsfattande samt ansvara för och bedriva särskilda projekt som departementet ser som angelägna.

För att kunna fullgöra dessa stabsuppgifter kan myndighetens storlek beräknas till ca 25 årsarbetskrafter.

Resurser motsvarande ca åtta årsarbetskrafter bör, om denna modell realiseras, föras över till Statistiska Centralbyrån för övertaget av ansvaret för den del av officiella rättsstatistiken som BRÅ i dag har och för uppgiften att informera om t.ex. brottsligheten och dess utveckling i landet.

Om ansvaret för att stödja och främja det lokala brottsförebyggande arbetet lyfts bort från BRÅ kan man beräkna att resurser motsvarande tre årsarbetskrafter bör föras över från BRÅ till den särskilda delegationen som skulle få till uppgift att fördela bidrag och stöd när det gäller lokalt brottsförebyggande arbete samt ha ansvaret för kompetensutvecklingen på området.

När det gäller uppgiften att bevilja bidrag för uppbyggnaden av medlingsverksamheten kan även den beräknas ta resurser motsvarande tre årsarbetskrafter i anspråk. Det finns inget som talar emot att dessa uppgifter handhas av samma delegation om man väljer den lösningen att låta en delegation ansvara även för den senare uppgiften. Verksamheten riktar sig mot i princip samma målgrupp och har liknande syfte, nämligen att stödja och uppmuntra goda lokala initiativ och samarbeten med ett brottsförebyggande mål. Om uppgiften att stödja uppbyggnaden av medlingsverksamheten i stället flyttas till Socialstyrelsen skall naturligtvis dessa resurser i stället föras över dit.

Den del av stödet till de lokala brottsförebyggande råden som lämpligen skulle kunna utföras av Svenska Kommunförbundet inom ramen för sitt verksamhetsområde, nämligen samordning och nätverksuppbyggande, kan beräknas ta ca en årsarbetskraft i anspråk.

Om den del av BRÅ:s verksamhet som i dag kan hänföras till metodutveckling och metodutvärdering skall övertas av Kriminalvårdsstyrelsen och Rikspolisstyrelsen bör dessa

myndigheter förstärkas med resurser motsvarande ca fyra årsarbetskrafter per myndighet.

Detta skulle innebära att vissa resurser frigörs. Dessa skulle kunna användas till att förstärka forsknings- och utvecklingsverksamheten på det kriminalpolitiska området. Möjlighet skulle då finnas att prioritera särskilt angelägna områden.

#### 8.2.4 BRÅ som stabsmyndighet; för- och nackdelar

Fördelen med att välja den ovan under beskrivna modellen är att regeringen på detta sätt får en kompetent utredningsstab till sitt förfogande och att processen att lägga ut uppdrag och att få dessa utförda skulle gå snabbt. Möjligheten för regeringen att låta utvärdera olika åtgärder och verksamheter skulle öka.

Regeringen och departementet skulle, om detta alternativ realiserar, även få ett större utrymme att använda BRÅ:s resurser och kompetens till att genomföra särskilt angelägna projekt, som i vissa sammanhang benämnts kampanjer, t.ex. den s.k. Plattformen.

En konsekvens av att välja denna modell skulle också förmodligen bli att det skapas en attraktiv arbetsplats för kvalificerade utredare och för forskare som ser det som positivt att arbeta med utvärderingar inom ramen för en myndighet. Däremot finns det skäl att anta att myndigheten inte kommer locka forskare som är mer inriktade mot en traditionell forskarkarriär.

En myndighet enligt denna modell skulle kunna tillgodose regeringens behov av utvärderingar och av kvalificerat kunskapsunderlag och analyser inför kriminalpolitiska beslut och åtgärder. Möjligen kan man även se att rättsväsendets myndigheter i viss mån skulle tillgodoses när det gäller utvärderingar av åtgärder genom att de kan kanalisera sina önskemål genom departementet. De lokala brottsförebyggande aktörernas behov av stöd skulle tillgodoses dels genom den särskilda delegation som skulle överta delar av BRÅ:s nuvarande uppgifter samt eventuellt genom att stödet till medlingsverksamheten tas över av Socialstyrelsen, dels genom att Svenska Kommunförbundet skulle ansvara för en del.

När det gäller ansvaret för statistiken och utförandet av dessa uppgifter finns det, enligt utredningens mening, en risk i sig vid en överföring till annan att driftsproblem uppstår vilket kan medföra bl.a. kostnadsökningar som är svåra att uppskatta.

Det finns naturligtvis nackdelar med att föra bort de operativa uppgifterna från BRÅ. En åtgärd att splittra stödet till lokalt brottsförebyggande aktörer på dels en delegation som skall fördela bidrag och i övrigt stödja dem, dels Svenska Kommunförbundet som skall ansvara för nätverksuppbyggandet och samordningen mellan de lokala råden kan medföra att synergieffekter går förlorade. Om man dessutom skulle föra över uppgiften att stödja medlingsverksamheten till Socialstyrelsen innebär det ytterligare en splittring av uppgifterna.

Det bör även påpekas att regeringen inte kan ålägga Svenska Kommunförbundet att svara för den föreslagna uppgiften utan det bygger på att förbundet vill åta sig uppgiften. Om Svenska Kommunförbundet i framtiden skulle göra andra prioriteringar när det gäller förbundets verksamhet i denna del finns en risk att denna samordnande uppgift faller bort.

Det kan även medföra nackdelar för den verksamhet som skulle bedrivas i en stabsmyndighet som den ovan beskrivna att inte ha tillgång till den kunskap om lokalt brottsförebyggande arbete som BRÅ har i dag samt kännedom om vad som pågår i landet inom detta område.

Eventuellt skulle kompetensen vid Kriminalvårdsstyrelsen och Rikspolisstyrelsen (Utvecklings- och strategienheten) behöva förstärkas för att på ett vetenskapligt sätt kunna utveckla metoder på det sätt man gör i dag med hjälp och stöd av BRÅ. Fördelarna med att dela upp denna verksamhet på de angivna myndigheterna kan vara bl.a. att det ökar möjligheterna att arbetet inriktas mot sådant som är efterfrågat och direkt användbart vid myndigheten. Risken med att splittra metodutvecklingsverksamheten på det beskrivna sättet är att man kan komma att få alltför små forskningsmiljöer vilket skulle medföra svårt att uppnå den kritiska massa som fordras för en effektiv verksamhet.

I en stabsmyndighet kan det finnas potentiella trovärdighetsproblem när det gäller utvärderingsverksamhet men för att myndigheten skall vara värdefull för regeringen måste det finnas betydande frihetsgrader när det gäller själva utförandet av uppdragen även om utrymmet för egna initiativ när det gäller val av utvärderingsprojekt får anses vara begränsat.

Ytterligare en konsekvens av denna modell skulle, såsom ovan beskrivs, bli att vissa resurser frigörs. Dessa skulle kunna användas till att förstärka forsknings- och utvecklingsverksamheten på det

kriminalpolitiska området. Regeringen skulle då kunna prioritera särskilt angelägna områden.

### **8.3 Modell 2; BRÅ som ett institut för kriminalpolitisk utvärdering**

#### **8.3.1 Vad utmärker ett institut för kriminalpolitisk utvärdering (institutet)?**

Syftet med denna modell är framförallt att stärka forsknings- och utvärderingsverksamheten inom det kriminalpolitiska området. Ett sådant institut är, såsom utredningens ser det, en myndighet där den av regeringen utsedda styrelsens främsta uppgift är att fatta beslut i strategiska frågor. Naturligtvis finns en myndighetsinstruktion och årliga regleringsbrev för en sådan myndighet men däri skall endast ramarna för verksamheten anges. Inom dessa ramar skall det finnas ett stort frihetsutrymme för myndigheten att avgöra hur resurserna skall användas.

Myndigheten skall ha en kärna av tillsvidareanställda men också möjlighet att projektanställa, anställa gästforskare, lägga ut uppdrag på andra, t.ex. universitet och högskola samt dela ut forskningsbidrag till olika projekt efter ett ansökningsförfarande. Möjligen skall det också knytas en eller flera professurer till myndigheten.

#### **8.3.2 Institutets arbetsuppgifter och organisation**

Om BRÅ skulle förändras till ett institut enligt denna modell skulle detta innebära följande för verksamheten och organisationen.

- Institutet skulle i princip uteslutande ägna sig åt forsknings-, utvärderings- och utvecklingsverksamhet.
- Den stabsfunktion som BRÅ har i dag skulle upphöra. En analysenhet skulle inrättas vid Justitiedepartementet. Denna enhet, som kan beräknas ta resurser motsvarande ca sex årsarbetskrafter i anspråk, skulle ha till uppgift att bidra med analyser och kunskapsunderlag inför kriminalpolitiska överväganden och beslut. Detta skulle naturligtvis innebära ett mycket nära samarbete mellan analysenheten och institutet.
- Den operativa verksamheten skulle inte vara kvar utan på samma sätt som beskrivs ovan under avsnitt 8.2.3. tas över av en

särskild delegation respektive utföras av Svenska Kommunförbundet.

- Informationsuppdraget skulle utgöra en viktig del av verksamheten.
- Statistikverksamheten skulle fortsätta oförändrat.
- Den internationella verksamheten, i den del det avser nationell representation, skulle flyttas till den analysenhet som skulle inrättas vid Justitiedepartementet. I övrigt skulle denna del av verksamheten ligga kvar på myndigheten.
- Styrelse med fullt ansvar framstår som den mest ändamålsenliga styrformen för ett institut för kriminalpolitisk utvärdering. Styrelsen skulle ledas av en extern ordförande.
- Referensgruppen skulle upphöra men den vetenskapliga nämnden skulle vara kvar.
- Institutet skulle kunna beräknas ha en kärna av 30–35 årsarbetskrafter.
- Resurser motsvarande sex årsarbetskrafter skulle flyttas till en särskild delegation för de operativa uppgifterna. Alternativt skulle resurser motsvarande tre av dessa årsarbetskrafter i stället föras över till Socialstyrelsen om den skall svara för stödet till uppbyggnaden av medlingsverksamheten.

### 8.3.3 Närmare beskrivning av institutet

Nedan redovisas dels vilka överväganden som gjorts, dels för- och nackdelar med modellen.

#### Forskningen samt utvecklings- och utvärderingsverksamheten

Grundforskningen skall, på samma sätt som gäller i dag, utföras vid universitet och högskolor. Tillämpad forskning, utvecklingsverksamhet samt utvärderingsverksamhet skulle om myndigheten förändras till ett institut enligt den beskrivna modellen utgöra kärnuppgifterna.

Man bör överväga om man bör föra tillbaka de 4 miljoner kr som tidigare (se prop. 1992/93:170, s. 81 och Justitieutskottets betänkande 1992/93:JuU30) förts över från BRÅ till HSR (numera Vetenskapsrådet). Vetenskapsrådet (VR) har uppgett att 33 projekt har finansierats och två konferenser bekostats inom



ramen för dessa medel. VR har vidare uppgett att en ytterligare konferens inom området planeras till 2004 och att programmet därmed avslutas. Om dessa medel förs över till institutet bör de, på samma sätt som tidigare, delas ut av institutet såsom ett forskningsråd, till olika projekt efter ansökningsförfarande.

Ett institut för kriminalpolitisk utvärdering skulle ha i uppgift att främja, stödja och genomföra framförallt utvärderingar av kriminalpolitiskt motiverade åtgärder, studier av rättsväsendets arbetssätt och utvärdering av effekterna av kriminalpolitiska åtgärder.

### **Den operativa verksamheten**

Det framstår som tveksamt om det är lämpligt att ett institut enligt denna modell skall ha i uppgift att dela ut statsbidrag för lokalt brottsförebyggande projekt samt för att stödja uppbyggnaden av medlingsverksamhet. Det finns emellertid inget som talar emot att ett sådant institut på eget initiativ särskilt prioriterar forsknings- eller utvärderingsinsatser inom dessa områden i sitt arbete.

Om dessa uppgifter, dvs. lämna bidrag och stöd åt lokalt brottsförebyggande arbete samt bidrag åt medlingsprojekt, inte längre skall handhas av myndigheten bör, även enligt denna modell, den ordning som anges ovan under avsnitt 8.2.3. gälla.

### **Informationsuppdraget**

Ansvaret för att informera om den egna och andras verksamhet är en uppgift som skall ligga kvar på myndigheten om den förändras till ett institut enligt denna modell. Detta skulle bli en central uppgift och resultaten av verksamheten kan förväntas få hög trovärdighet. Det är även viktigt att ett sådant institut samlar in och sprider kunskap om andras arbete och resultat, t.ex. vad som i övrigt pågår både inom landet och i internationella sammanhang. Informationsspridningen kan, på samma sätt som i dag, ske på olika sätt t.ex. genom publikationer, seminarier, kurser och konferenser. En myndighet enligt den beskrivna modellen skulle bli ett kunskapscentrum inom sitt område.

## Statistikverksamheten

Skälen för att behålla ansvaret för statistikverksamheten vid ett institut för kriminalpolitisk utvärdering är att verksamheten står i stort sett helt fri och därmed får en hög trovärdighet. Förmodligen är det dessutom till stor nytta för verksamheten vid ett sådant institut att inom myndigheten ansvara för denna statistikverksamhet. Det finns även skäl att anta att det kan finnas fördelar när det gäller utvecklingsmöjligheterna av statistikverksamheten om ansvaret för denna ligger på institutet. Frågan är om det utgör en alltför främmande verksamhet och ett alltför stort ianspråktagande av de totala resurserna att behålla statistikverksamheten vid myndigheten.

Troligtvis framstår nackdelarna med att flytta statistikverksamheten i sig som alltför stora och överväger de eventuella nackdelar som skulle kunna ligga i det ovan nämnda förhållandet.

## Den internationella verksamheten

Det uppdrag som BRÅ har i dag i denna del som är hänförlig till nationell representation bör, om myndigheten i stället ändras till ett institut för kriminalpolitisk utvärdering, flyttas över till den analysenhet som då skulle skapas vid Justitiedepartementet. I övrigt kan denna verksamhet ligga kvar även om BRÅ förändras till ett sådant institut. Den kvarvarande del av den internationella verksamheten kan förväntas intensifieras i ett institut av den föreslagna modellen.

## Styrning

Av departementspromemorian Forskning för rättsväsendet (Ds 1997:28) framgår att erfarenheterna av parlamentariker i BRÅ:s styrelse är goda, att många av dem visat ett betydande engagemang genom åren samt att ledamöterna genom sina erfarenheter i styrelsen har tillfört riksdagen viktiga kunskaper. Det pekas även på att det brottsförebyggande arbetet får en bred politisk förankring med en parlamentarisk styrelse samt att detta är värdefullt för att garantera den långsiktiga utvecklingen på området och för att uppnå varaktiga effekter av arbetet. Det har inte

framkommit något som talar för att dessa förhållanden skulle ha förändrats sedan 1997.

Emellertid menar utredningen att om BRÅ:s inriktning förändras till ett institut för kriminalpolitisk utvärdering bör myndigheten ledas av en styrelse med fullt ansvar. Regeringen skall för varje myndighet välja den ledningsform som bäst gagnar verksamheten och de uppställda målen.<sup>1</sup> Institutets främsta uppgifter skulle vara att initiera och bedriva FoU-verksamhet på det kriminalpolitiska området samt bedriva verksamhet som innebär ett stort självständigt ansvar. Styrelse med fullt ansvar, vars sammansättning skulle ge en god förankring i forskarsamhället, bland rättsväsendets myndigheter och i allmänintresset, är den ledningsform som framstår mest lämplig vid ett sådant institut. Styrelsens sammansättning bör därmed förändras mot en mer expertbetonad styrelse. Ordföranden i styrelsen bör då i enlighet med vad som anges i grundformen vara extern.

Styrelsens främsta uppgifter skulle vara att fatta beslut om verksamhetens inriktning och principiella frågor av strategisk och ekonomisk betydelse för verksamheten. Bland styrelsens ledamöter bör det finnas goda kunskaper om vilka behov rättsväsendets myndigheter har av FoU-verksamhet inom det kriminalpolitiska området. Dessutom är det av stor vikt att det finns vetenskaplig kompetens i styrelsen för en myndighet av den beskrivna modellen. Det är därför lämpligt att styrelsens ledamöter hämtas dels bland företrädare för rättsväsendets myndigheter, dels bland företrädare för forskarvärlden. Såsom företrädare för ett allmänt samhällsintresse kan t.ex. riksdagsledamöter komma i fråga som styrelseledamöter.

I en styrelse av detta slag är det viktigt att ledamöterna står obundna av olika partsintressen och att de uteslutande företräder myndigheten i sin roll som styrelseledamöter där.

### Rådgivande organ

Med en sådan sammansättning av styrelsen som den ovan föreslagna finns inga skäl att ha kvar referensgruppen för rättsväsendet. Eftersom rättsväsendets myndigheter finns representerade i styrelsen är det den vägen som de myndigheterna kan framföra sina synpunkter och önskemål om prioriteringar när det

---

<sup>1</sup> Prop. 1997/98:136, s. 47.

gäller institutets verksamhet. Om institutet skulle finna det värdefullt finns det naturligtvis inget som hindrar att man har en sådan samrådsgrupp även om det inte finns inskrivet i myndighetens instruktion.

Den vetenskapliga nämnden bör däremot finnas kvar i syfte att garantera den vetenskapliga kvaliteten på verksamheten. Den bör dock förändras både vad gäller sammansättning och arbetsformer. Nämnden bör inte ha mer än tio ledamöter och den bör sammanträda i vart fall två gånger per år för en genomgång av de planerade projekten. Det är viktigt att det finns ett forum för diskussioner när det gäller den vetenskapliga kvaliteten och inriktningen av arbetet.

### Organisatoriska och ekonomiska konsekvenser

En förändring av BRÅ:s verksamhet enligt den nu beskrivna modellen skulle innebära att den delen av stabsfunktionen som innebär att stå till departementets förfogande med snabba faktaunderlag och analyser helt lyfts bort. Såsom nämnts ovan skulle vid sådana förhållanden en analysenhet behöva inrättas vid Justitiedepartementet i syfte att bl.a. ta över de uppgifter som departementet i dag efterfrågar av BRÅ såsom snabba faktarapporter och analyser. En sådan enhet bör organiseras så att man uppnår en kritisk massa för att försäkra sig om att enheten kan bibehålla sin roll som analysenhet. Enheten kan beräknas ta resurser motsvarande sex årsarbetskrafter i anspråk.

Om de operativa uppgifterna (att dela ut medel till och i övrigt stödja lokalt brottsförebyggande arbete samt stödja uppbyggandet av medlingsverksamhet i landet) skulle flyttas över till en särskild delegation kan man vidare beräkna att resurser motsvarande ca sex årsarbetskrafter skulle föras över från BRÅ, i enlighet med vad som beskrivits ovan.

#### 8.3.4 BRÅ som ett institut för kriminalpolitisk utvärdering; för- och nackdelar

Om BRÅ:s uppdrag och verksamhet skulle förändras till ett institut för kriminalpolitisk utvärdering skulle önskemålen om en kvalificerad och utökad forsknings- och utvärderingsverksamhet

tillgodoses. Regeringen, särskilt Justitiedepartementet skulle få sina behov tillgodosedda genom att en analysenhet inrättas där.

En myndighet enligt den beskrivna modellen skulle ge plats för en verksamhet där myndighetens arbete kan bedrivas enligt en mer långsiktig utvecklingsplan då verksamheten inte belastas med s.k. korta och snabba uppdrag från bl.a. regeringens sida. Även om ansvaret för att stödja lokalt brottsförebyggande arbete skulle flyttas från myndigheten i enlighet med denna modell finns inget som hindrar att myndigheten väljer att fokusera på just detta område när det gäller utvärderingar och framtagning av kunskap om vilka åtgärder och insatser som är effektiva.

Det finns även skäl att anta att denna modell skulle tillförsäkra myndigheten en god vetenskaplig kvalitet även i framtiden genom t.ex. öka möjlighet att knyta gästforskare till myndigheten och genom att i vart fall en del av en professur knyts till myndigheten. Det ger även ett ökat utrymme för internationellt forsknings-samarbete på det kriminalpolitiska området.

Vidare skulle verksamheten kunna vara än mer breddad om en möjlighet att stödja externa forskningsprojekt skulle införas genom att särskilda medel avsätts för ett ansökningsförfarande.

Nackdelar kan vara att analysenheten i viss mån skulle bli beroende av att få information från institutet för kriminalpolitisk utvärdering.

När det gäller den operativa verksamheten gör sig samma resonemang som förts ovan under avsnitt 8.2.4. gällande.

Ett institut enligt den i detta avsnitt beskrivna modellen kan antas vara en attraktiv arbetsplats för forskare som ser det som positivt att bedriva forskningsarbete ur en myndighets perspektiv. Institutet skulle ha omfattande kontakter med universitet och högskolor genom sin roll att fördela forskningsmedel, genom att i vart fall periodvis ha gästforskare vid institutet samt genom att det knyts en professur till institutet. Ett institut av den beskrivna modellen skulle förstärka forskningen inom det kriminalpolitiska området och därmed bidra till kunskapsutvecklingen på området.

## 9 Utredningens förslag

### 9.1 Inledning

I detta kapitel presenteras utredningens överväganden och förslag. Dessa har sin grund i de överväganden som beskrivs i kap. 8, Två idealtypiska modeller för en brottsförebyggande myndighet, samt i vad som framkommit under utredningsarbetet i övrigt. Utgångspunkterna för förslaget har således varit de idealtypiska modellerna som beskriver två alternativa sätt att renodla verksamheten. Detta har varit en viktig del i processen att komma fram till ett väl avvägt förslag. Mot bakgrund av de överväganden som gjorts lämnar utredningen följande förslag.

### 9.2 Grundforskning och övrig FoU-verksamhet

En etablerad princip i Sverige är att grundforskning skall bedrivas vid universitet och högskola, något som utredningen ansluter sig till. När det gäller tillämpad forskning och utvecklingsverksamhet är det verksamhet som däremot kan bedrivas vid t.ex. en statlig myndighet. Utredningen har kunnat konstatera att det finns ett särskilt behov av tillämpad forskning och utvecklingsverksamhet i syfte att öka kunskapen inom det kriminalpolitiska området. Då detta behov inte tillgodoses på annat sätt menar utredningen att det är angeläget att en statlig myndighet får ett sådant uppdrag.

Den situation som beskrivs i departementspromemorian Forskning för rättsväsendet (Ds 1997:28) råder alltså enligt utredningens mening. Där konstaterades följande (s. 11).

Det är angeläget att förbättra kunskapsunderlaget inför de kriminalpolitiska besluten. Den begränsade forsknings- och utvecklingsverksamhet som finns inom rättsväsendet i dag motsvarar inte de behov som finns hos statsmakterna och rättsväsendets myndigheter. Det statsfinansiella läget gör emellertid att det för

närvarande inte finns utrymme för någon nämnvärd förstärkning av resurserna för forsknings- och utvecklingsverksamhet inom rättsväsendet, eller för den delen vid universitet och högskolor.

Sedan dess har den FoU-verksamhet som bedrevs vid Polishögskolan i Solna flyttats över till BRÅ. Detta har, såvitt utredningen kan bedöma, varit positivt och det har sedan dess bedrivits för polisverksamheten relevant forskning vid BRÅ (se lista över projekt, bil. 5).

Man kan dessutom konstatera att den särskilda satsning på forskning kring ekobrott som regeringen gjort under åren 1998–2002 har gett positiva resultat i det avseendet att det nu kan sägas finnas ett etablerat forskningsområde på detta fält inom vissa universitet. Det har dock framförts farhågor att forskningen på detta område avstannar om inte ytterligare satsningar av ekonomisk natur görs, farhågor som delas av utredningen.

Såsom utredningen kunnat konstatera (kap. 7.7) framstår den FoU-verksamhet som pågår i landet inom det aktuella området som splittrad. Det är svårt att få en samlad bild av verksamheten samt att uppskatta vilka resurser som verksamheter tar i anspråk. Såsom utredningen konstaterat tidigare framstår emellertid den pågående FoU-verksamheten som blygsam i förhållande till den vikt som frågorna har för samhället. Rättsväsendet kostar drygt 26 miljarder kronor årligen och det får ur ett medborgarperspektiv anses vara av största vikt att de åtgärder som vidtas baseras på kunskap och beprövad erfarenhet. Det finns all anledning att anta att det, i vart fall på sikt, innebär en samhällsekonomisk vinst och förbättrad livskvalitet för många människor att satsa medel på att ta fram ytterligare kunskap inom området. Enligt utredningens bedömning behövs betydligt mer resurser för att öka kunskapen inom området och tillgodose det behov av kvalificerat kunskapsunderlag som finns inom olika sektorer. Detta är emellertid en fråga som långsiktigt måste lösas av dem som ansvarar för fördelningen av forskningsresurser i konkurrens med andra behov. Naturligtvis är det ytterst en fråga för dem som vid var tid har det politiska ansvaret att prioritera mellan olika angelägna behov.

### 9.3 Vilka behov skall myndigheten tillgodose?

**Utredningens förslag:**

Myndigheten skall bidra till att tillgodose

- regeringens behov av kunskapsunderlag för kriminalpolitiska åtgärder,
  - rättsväsendets myndigheters behov av kunskapsunderlag för beslut och åtgärder samt vid planeringen av respektive myndighets verksamhet,
  - övriga brottsförebyggande aktörers behov av kunskapsunderlag för att bedriva ett effektivt arbete,
  - forskarvärldens behov av information och obearbetad data för forsknings- och utvecklingsverksamhet, och
  - medborgarnas behov av information och annan kunskap inom det kriminalpolitiska området,
- allt med utgångspunkt i ett medborgar- och genusperspektiv.

Myndigheten bör, enligt utredningens mening, tillgodose framförallt regeringens behov av kunskapsunderlag för kriminalpolitiska åtgärder, rättsväsendets myndigheters behov av kunskapsbaserade beslutsunderlag för i första hand långsiktiga frågor och övriga brottsförebyggande aktörers behov av kunskapsunderlag för att bedriva ett effektivt arbete. Dessutom bör myndigheten vara ett stöd åt rättsväsendets myndigheter i övrigt vid planering av respektive myndighets verksamhet. En annan viktig aspekt är att myndigheten skall kunna tillhandahålla information och obearbetad data för annan forsknings- och utvecklingsverksamhet.

Den föreslagna myndighetens huvuduppgift bör således vara att bistå regeringen och rättsväsendets myndigheter och övriga brottsförebyggande aktörer med kunskapsunderlag. Eftersom allmänheten naturligtvis har ett stort intresse av att rättsväsendet fungerar på bästa sätt, bl.a. genom att ha goda kunskapsunderlag till grund för sina beslut och åtgärder, är det ur ett medborgarperspektiv av stor vikt att detta behov tillgodoses. Förutsättningarna för regeringen att nå de kriminalpolitiska målen, att minska brottsligheten och öka människors trygghet, förbättras med ett ökat kunskapsunderlag.

Även allmänhetens och medias behov av statistiska uppgifter och annan kunskap inom det kriminalpolitiska området bör tillgodoses av myndigheten. Det är dessutom viktigt att myndigheten



tillgodoser forskarvärldens behov av i första hand statistiska uppgifter och även av obearbetat basmaterial.

Den kunskap som tas fram är härutöver av stor vikt för riksdagen och dess utskott som ett led i att forma politiken.

## 9.4 Myndighetens verksamhetsområden

Myndigheten skall inte ägna sig åt grundforskning. Denna typ av forskning skall, såsom tidigare nämnts, bedrivas vid universitet och högskola. När utredningen i den följande talar om FoU-verksamhet avses tillämpad forskning, utvärderingsverksamhet och utvecklingsverksamhet. Naturligtvis kan det finnas gränsdragningsproblem mellan dessa verksamhetsområden. Myndigheten skall vara en kunskapsutvecklande och kunskapsbyggande myndighet inom det kriminalpolitiska området.

### 9.4.1 Myndighetens FoU-verksamhet

**Utredningens förslag:**

Myndigheten skall

- initiera och bedriva forskningsprojekt (tillämpad forskning) inom det kriminalpolitiska området.
- initiera och bedriva utvärderingsprojekt inom det kriminalpolitiska området.
- bistå rättsväsendets myndigheter i utvecklingsprojekt.

Såsom framgår av utredningens direktiv har BRÅ kommit att utvecklas till en myndighet som skall fungera som ett oberoende centrum för forskning och utveckling inom rättsväsendet samtidigt som myndigheten skall vara regeringens stabsorgan. Det är enligt utredningens mening inte en lämplig utveckling av en myndighets verksamhet av detta slag då det kan leda till att trovärdighetsproblem uppstår. Även om BRÅ i dagsläget synes hantera denna problematik på ett sätt som innebär att inga egentliga bekymmer uppstår i praktiken, är enbart det förhållandet att myndighetens roll kan ifrågasättas tillräckligt för att man bör söka vägar för att minimera risken för att sådana problem uppstår och därmed även för att sådana ifrågasättanden görs.

Enligt utredningens mening bör de nämnda verksamhetsområdena inte ankomma på en och samma myndighet, i vart fall inte då det rör en myndighet av den relativt begränsade storlek som nu är i fråga.

Myndighetens huvuduppgift skall vara att initiera projekt som kan betecknas som tillämpad forskning, utvärderingar och utvecklingsverksamhet. När det gäller utvecklingsverksamhet, t.ex. metodutveckling inom polisens verksamhet, bör myndigheten kunna delta i sådana projekt och bidra med sina särskilda kunskaper. Däremot bör inte myndigheten driva och ansvara för sådana projekt som tar sikte på utveckling av enskilda myndigheters verksamhet och metoder. Det är, enligt utredningens mening, av stor vikt att rättsväsendets myndigheter tar ansvar för och driver sina egna utvecklingsprojekt och för att metoder utvecklas inom sina respektive områden. Undantagsvis kan man dock tänka sig att den aktuella myndigheten tar på sig ansvaret för att driva sådana utvecklingsprojekt som berör flera av rättsväsendets myndigheter. Ett sådant projekt kan naturligtvis inte därefter utvärderas av myndigheten.

De projekt som bedrivs av myndigheten skall vara efterfrågade projekt inom det kriminalpolitiska området. Projekten skall motiveras av långsiktiga och genomgripande behov och inte styras av dagsaktuella händelser och frågor.

Projekten skall framförallt initieras och beslutas av myndighetens styrelse. Eftersom styrelsen delvis skall bestå av personer med god kännedom om rättsväsendets myndigheter och i linje därmed kan antas utgöra företrädare för rättsväsendets myndigheter (se avsnitt 9.6.1 nedan) innebär detta att dessa myndigheter får en ökad möjlighet att få sina behov av FoU-verksamhet tillgodosedda. Förutsättningarna ökar sålunda för att de projekt som initieras svarar mot de behov av kunskapsutveckling som rättsväsendets myndigheter anser sig ha. Ytterligare en konsekvens av en sådan ordning är att myndigheten får ett större inflytande över sina resurser än vad förhållandet är i dag.

Myndigheten bör i FoU-verksamheten arbeta i nära samarbete med universitet, högskolor och rättsväsendets myndigheter. Regeringen skall dock fortfarande kunna ge myndigheten i uppdrag att genomföra vissa projekt så länge det ligger i linje med myndighetens verksamhetsinriktning. Enligt utredningens mening bör dock sådana uppdrag endast uppta en mindre del av myndighetens resurser. Detta i syfte att bereda myndigheten

möjligheter att i större utsträckning utföra uppdrag som efterfrågas av t.ex. rättsväsendets myndigheter.

#### 9.4.2 Myndighetens roll som stabsorgan

**Utredningens förslag:**

Myndigheten skall inte fungera som ett stabsorgan åt regeringen.

Myndigheten skall inte längre fungera som ett stabsorgan åt regeringen såsom utredningen har definierat begreppet stabsorgan i kap. 8.2. De uppgifter som myndigheten i dag utför åt regeringen, främst Justitiedepartementet, i egenskap av stabsorgan är naturligtvis mycket angelägna. Funktionen måste finnas och uppgifterna måste utföras men det är inte lämpligt att en myndighet som skall vara oberoende ansvarar för funktionen och utför uppgifterna.

Det är av stor vikt att regeringens behov av att få analyser och frågeställningar besvarade med kort varsel kan tillgodoses. Enligt utredningens mening är detta dock ett behov som bör tillgodoses genom att en analysenhet inrättas vid Justitiedepartementet, (se kap. 9.9. nedan).

#### 9.4.3 Det nationella stödet till det lokala brottsförebyggande arbetet

**Utredningens förslag:**

- Myndigheten skall, i vart fall under en viss tid, fortsätta sitt arbete med att stödja det lokala brottsförebyggande arbetet. På sikt bör emellertid uppgiften inte ankomma på myndigheten.
- Möjligheten att överklaga beslut i anledning av ansökan om ekonomiskt bidrag till lokalt brottsförebyggande arbete skall upphöra.

#### *Allmänt*

Såsom utredningen konstaterat i avsnitt 8.2.3 finns det goda skäl som talar för att flytta det nationella stödet till det lokala brottsförebyggande arbetet till annan aktör i samhället i syfte att renodla

och tydliggöra myndighetens roll. På sikt bör inte myndigheten ansvara för den här typen av operativa uppgifter.

Emellertid har det, under utredningens arbete, framkommit att det finns betydande nackdelar att för närvarande splittra upp detta stöd på olika aktörer. Det kan konstateras att BRÅ i dag har en mycket gedigen erfarenhet av och besitter sammantaget en mycket hög kunskap när det gäller både uppbyggnad av och bedrivande av lokalt brottsförebyggande arbete.

När det gäller BRÅ:s arbete i denna del har utredningen, vid kontakter med ett antal lokala brottsförebyggande råd, fått varierande signaler men de har till övervägande delen varit mycket positiva. Det stora flertalet av de lokala råd som utredningen varit i förbindelse med har uppgett sig ha en frekvent kontakt med BRÅ och att man ser myndighetens stöd som mycket viktigt för det framtida arbetet. En del lokala råd har uttryckt det så att det initiala stödet från BRÅ var en nödvändig förutsättning för att den lokala verksamheten skulle komma igång samt påtalat att det finns ett stort behov av att metoder utvecklas och utvärderas när det gäller det lokala brottsförebyggande arbetet. Man har vidare från de lokala rådens sida bl.a. betonat vikten av att ha ett centralt organ som kan ge råd och vägledning samt efterfrågat utbildningsinsatser spridda över hela landet. Några lokala råd har dock uppgett att de inte har någon närmare kontakt med BRÅ.

Även om de nackdelar som finns med att flytta det nationella stödet till det lokala brottsförebyggande arbetet till annan aktör i någon mån kan mildras genom att i vart fall delar av kompetensen flyttar med verksamheten finns det en risk att delar av kompetensen försvinner samt att verksamheten drabbas av övergångsproblem.

Dessutom har en myndighet som skall bedriva FoU- verksamhet inom det kriminalpolitiska området stor nytta av den kunskap som myndigheten får genom den nära kontakt med lokalt brottsförebyggande arbete eftersom just den aspekten många gånger är värdefull i projektarbetet.

Sammantaget menar utredningen att myndigheten bör, i vart fall någon tid, ha kvar uppgiften att stödja det lokala brottsförebyggande arbetet även om det på sikt är en uppgift som inte bör ankomma på myndigheten. Då tiden kan anses vara inne för att det lokala brottsförebyggande arbetet kan bedömas kunna stå på egna ben eller då man kan finna annan lämpligare huvudman för det nationella stödet skall naturligtvis den nu aktuella myndigheten

kunna ägna sig åt att utvärdera den lokala brottsförebyggande verksamheten och utifrån dessa utvärderingar bistå med metodutveckling när det gäller sådana verksamheter. I vilken utsträckning detta skall ske blir en fråga för myndighetens ledning som har att prioritera mellan olika kriminalpolitiska frågor.

#### *Samarbete när det gäller arbetet för att förebygga brott och ge stöd till brottsoffer*

Regeringen betonar i budgetpropositionen för budgetåret 2004 (prop. 2003/04:01, utgiftsområde 4) vikten av ett samarbete i det konkreta arbetet för att förebygga brott och ge stöd till brottsoffer. Som exempel nämns att åtgärder som utgår från s.k. upprepad utsatthet syftar både till att brott skall förebyggas och att personer som återkommande utsätts för brott skall få särskilt stöd. Regeringen aviserar att man kommer att följa utvecklingen noggrant och överväga initiativ som syftar till att samarbete mellan det brottsofferstödjande och brottsförebyggande arbetet prövas i ökad utsträckning. Regeringen anför vidare i samma proposition att BRÅ bör se över möjligheterna att i större utsträckning ta till vara brottsofferperspektivet i det brottsförebyggande arbetet.

Utredningen delar uppfattningen att det är av stor vikt att ett samarbete kommer till stånd mellan det brottsofferstödjande och brottsförebyggande arbetet.

I detta sammanhang skall noteras att BRÅ, enligt regleringsbrevet för år 2004, skall redovisa en bedömning av i vilken omfattning brottsofferperspektivet uppmärksammats i det lokala brottsförebyggande arbetet.

#### *Fördelning av ekonomiskt stöd*

Under år 2003 har ca 250 ansökningar om ekonomiskt stöd till lokalt brottsförebyggande arbete inkommit till BRÅ. Beslutsbefogenheten ligger hos generaldirektören som har delegerat uppgiften till enhetschefen för enheten för lokalt brottsförebyggande arbete (ELBA). Handläggningen av ärendena går till så att en person, efter beredning av ärendet, föredrar det för enhetschefen under ett möte där ytterligare ett par medarbetare finns med. Efter en diskussion i gruppen fattar enhetschefen beslut.

Besluten kan överklagas till regeringen, vilket under år 2003 har gjorts i ca 6–7 fall.

Inom förvaltningsrätten gäller som huvudregel att beslut av bl.a. statliga myndigheter får överklagas. Man kan ifrågasätta möjligheten att överklaga de beslut som fattas i anledning av ansökan om bidrag till lokalt brottsförebyggande arbete. BRÅ ställer själv upp vilka kriterier som skall prioriteras när det gäller bidragen. En avslagen ansökan innebär inte någon rättsförlust för sökanden eftersom denne är oförhindrad att söka bidraget på nytt. Det kan inte heller ses som en civil rättighet att erhålla bidrag för lokalt brottsförebyggande arbete. På samma sätt som gäller för beslut i anledning av ansökan om ekonomiskt bidrag hos Statens Folkhälsoinstitut och hos Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering bör sådana beslut vid den föreslagna myndigheten inte kunna överklagas. En bestämmelse om detta måste då tas in i myndighetens instruktion.

Utredningen menar att en myndighet med det verksamhetsområde som föreslås skall ledas av en styrelse med fullt ansvar (se avsnitt 9.6.1. nedan). Befogenheten att fatta beslut i anledning av ansökan om ekonomiskt stöd kommer därmed att ligga hos styrelsen. Styrelsen bör, på samma sätt som vad gäller för t.ex. Statens beredning för medicinsk utvärdering kunna delegera beslutsbefogenheten till myndighetens chef som i sin tur bör kunna delegera uppgiften vidare i organisationen.

Det blir naturligtvis även en uppgift för styrelsen att bestämma vilka riktlinjer som skall gälla år för år när det gäller beviljande av det ekonomiska stödet.

#### *Former för lokalt stöd*

Formerna för det lokala stödet för närvarande är mycket uppskattade av målgrupperna. Ekonomiska bidrag till projekt kan många gånger vara nödvändiga för att ett lokalt projekt skall komma till stånd och för att stabilisera och utveckla det lokala rådets verksamhet. BRÅ har en gedigen erfarenhet och har under årens lopp byggt upp en hög kompetens inom området. Myndighetens möjlighet att prioritera vilka projekt som bör beviljas ekonomiskt stöd är därmed god.

Utbildning och information upplevs som relevant och till största delen användbar och nyttig av de lokala råden. De önskemål som

framförts här har framför allt avsett att BRÅ borde bedriva en mer uppsökande verksamhet genom att besöka de lokala råden, anordna lokala eller regionala konferenser och seminarier.

En myndighet av BRÅ:s begränsade storlek har, enligt utredningens mening, svårt att täcka ett sådant behov. En aktör som, i vart fall i viss mån, skulle kunna tillgodose sådana önskemål är Svenska Kommunförbundet. Förbundet skulle, i sin egenskap av intresseorganisation för landets kommuner med uppgift bl.a. att främja kommunernas samverkan, kunna förmedla information och sprida kunskap inom området. Detta skulle även ligga i linje med vad som slogs fast vid Svenska Kommunförbundets kongress i maj 2003, nämligen att förbundet skall verka för att främja och stärka arbetet med de lokala brottsförebyggande råden med såväl kunskap som kompetensutveckling.

#### 9.4.4 Det nationella stödet till uppbyggnaden av medlingsverksamheten

**Utredningens förslag:**

Myndigheten skall inte ha till uppgift att stödja uppbyggnaden av medlingsverksamheten i landet. Uppgiften bör i stället ankomma på Socialstyrelsen.

Regeringens uppdrag till BRÅ när det gäller stödet för uppbyggnad av medlingsverksamheten avser fördelning av finansieringsbidrag samt att BRÅ skall svara för frågor om utbildning, metodutveckling och kvalitetssäkring för medlingsverksamhet. Av uppdraget framgår att även om det ekonomiska stödet skall fördelas till både kommunala och statliga medlingsverksamheter bör bidrag i första hand utgå till kommunal medlingsverksamhet för unga lagöverträdare. Det anges dessutom att medlingsverksamhet för unga lagöverträdare bör ägnas särskild uppmärksamhet. Vidare skall BRÅ, enligt uppdraget, i samråd med berörda myndigheter, t.ex. Socialstyrelsen och Brottsoffermyndigheten, svara för metodutveckling och utbildning. BRÅ:s uppdrag i denna del beskrivs närmare i kap. 6.3.

Denna uppgift bör inte ankomma på den nu föreslagna myndigheten. Även om det visserligen finns mycket gedigen kunskap på nuvarande BRÅ när det gäller medlingsverksamheten är det ur renodlings- och tydlighetssynpunkt angeläget att annan

övertar uppgiften. Den tydliga kopplingen som finns mellan uppgiften att stödja lokalt brottsförebyggande arbete och den FoU-verksamhet som skall vara myndighetens huvuduppgift finns inte på motsvarande sätt när det gäller uppgiften att stödja uppbyggnaden av medlingsverksamheten.

Enligt utredningens mening är ett uppdrag av denna karaktär, dvs. ett stöd för uppbyggnaden av medlingsverksamhet med fokus på unga lagöverträdare, lämpligt för Socialstyrelsen. Socialstyrelsen har ett tillsynsansvar över den kommunala socialtjänsten och har i denna sin egenskap tillgång till den kompetens som fordras. Uppgiften kan lämpligen, på samma sätt som i dag, utformas som ett regeringsuppdrag.

#### **9.4.5 Överväganden av om andra uppgifter bör tillföras myndigheten**

**Utredningens förslag:**

Myndigheten bör inte tillföras ytterligare operativa uppgifter.

Utredningen har under sitt arbete inte funnit skäl att tillföra myndigheten andra uppgifter liknande uppgifterna att stödja lokalt brottsförebyggande arbete och stöd till uppbyggnaden av medlingsverksamhet. Tvärtom har utredningen funnit att det är angeläget att en myndighet som skall fungera som en oberoende kunskapsbyggande myndighet inom rättsväsendet inte har operativa uppgifter av det slag som det hänvisas till.

Det finns uppenbara risker att myndighetens kärnverksamhet tunnans ut om man påför myndigheten alltför många olikartade uppgifter. Detta kan i sin tur drabba myndighetens trovärdighet. Det är viktigt att regeringen som uppdragsgivare värnar om myndighetens huvuduppgifter och ger myndigheten förutsättningar att behålla sin integritet samt att stärka den verksamhet som är huvuduppdraget.



#### 9.4.6 Myndighetens informationsverksamhet

**Utredningens förslag:**

Myndigheten skall ha i uppdrag att sprida information och kunskap om både egna och andras resultat av bedriven FoU-verksamhet. Myndigheten skall, på samma sätt som i dag, sträva efter att informationen målgruppsanpassas och att den tillvaratas av mottagaren.

Myndigheten skall ha i uppgift att informera både om den egna och om andras forskningsverksamhet. Denna uppgift blir en central uppgift för myndigheten. Myndigheten bör vara ett kunskapscentrum inom sitt område. För att kunna uppfylla detta kriterium är det viktigt att myndigheten samlar in och sprider kunskap om andras arbete och resultat, t.ex. vad som i övrigt pågår både inom landet och i internationella sammanhang.

Informationen skall vara anpassad på ett sätt som svarar mot målgruppernas behov. Under utredningens arbete har det från olika håll förts fram att man från målgruppernas olika sidor i stort sett är mycket positiva till BRÅ:s sätt att sprida information. Det som efterfrågas är t.ex. från lokalt håll att BRÅ bedriver mer uppsökande verksamhet och förlägger konferenser och seminarium mer lokalt eller i vart fall regionalt. Detta vore naturligtvis önskvärt men svårt att åstadkomma för en myndighet med BRÅ:s relativt begränsade resurser att på ett sådant sätt möta ca 280 lokala råds behov.

Vidare har det framförts önskemål om att myndigheten i större utsträckning informerar om det internationella kunskapsläget. Detta är en viktig uppgift för den nya myndigheten.

En effektiv metod att sprida information är via myndighetens webbplats. BRÅ inledde under 2003 ett webbutvecklingsprojekt avseende de delar som riktar sig mot lokala brottsförebyggande aktörer och planerar, enligt vad utredningen erfarit, att göra en kraftfull satsning på en förnyelse av såväl teknik som innehåll när det gäller webbplatsen. Bl.a. på grund härav har utredningen inte gått närmare in på frågan om hur webbplatsen skall användas eller utformas.

Informationsspridningen kan, på samma sätt som i dag, ske på olika sätt, t.ex. genom publikationer, seminarier, kurser och konferenser.

#### 9.4.7 Myndighetens ansvar för del av den officiella rättsstatistiken

**Utredningens förslag:**

- Myndigheten skall även fortsättningsvis ansvara för del av den officiella rättsstatistiken (kriminalstatistiken).
- Fördelarna med att myndigheten även producerar statistiken överväger nackdelarna.
- Regeringen bör noga bevaka och följa upp utvecklingsarbetet av rättsstatistiken och tillvarata de möjligheter som finns att styra utvecklingsarbetet då behov därav uppkommer.
- Myndighetens ansvar för att kriminalstatistiken utvecklas och kvalitetssäkras bör framgå av instruktionen.
- Statistikrådets sammansättning bör ses över. Representanter för det lokala brottsförebyggande arbetet bör finnas med.

En myndighet av den beskrivna modellen har naturligtvis stor nytta av att inte bara ha ansvar för rättsstatistiken utan även av att vara producent av statistiken. Frågan är om en myndighet av den begränsade storlek som nu är i fråga är alltför sårbar för att ansvara för en sådan uppgift. Dessutom finns det skäl att överväga frågan om en sådan myndighet har kapacitet att bedriva nödvändigt utvecklingsarbete av rättsstatistiken.

Av den granskning av BRÅ:s statistikverksamhet som Statskontoret gjort på uppdrag av utredningen (Statskontorets PM, BRÅ:s statistikverksamhet, dnr 2003/391-5, se bil. 6 för sammanfattning av promemorian) framgår att BRÅ i stora delar kommit till rätta med den problematik som beskrevs i Statskontorets förra rapport från 1997 (Statskontorets PM 1997-10-27). Statskontoret konstaterar att BRÅ har infört en beställar-utförarmodell och att man har inrättat ett statistikråd. Vidare konstateras att BRÅ inte längre är beroende av konsulter när det gäller statistikverksamheten och att statistiken offentliggörs i tid. Statskontoret gör ingen bedömning av kostnaderna för statistikverksamheten men BRÅ har i sitt budgetunderlag för år 2004 påtalat att kostnaderna för statistikverksamheten vid myndigheten är lägre än den var vid Statistiska Centralbyrån. Enligt utredningens mening finns det dock vissa osäkerhetsfaktorer vid en sådan jämförelse.

Den kritik som framförs i Statskontorets rapport beträffande statistikverksamheten i dagsläget är framför allt på följande punkter.

- Få resultat har uppnåtts i utvecklingsarbetet
- Det brister i statistikens tillförlitlighet
- Användarnas inflytande över statistikverksamheten är för svag
- Regeringens styrning av utvecklingsarbetet är för svag

För en närmare redogörelse för innebörden av denna kritik hänvisas till rapportens sammanfattning, bil. 6.

När det gäller utvecklingsarbetet menar utredningen att det har varit fullt rimligt att BRÅ prioriterat att statistiken offentliggjorts i rätt tid framför annat utvecklingsarbete. När man nu kommit till rätta med de problemen kan man förvänta sig att utvecklingsarbetet får en högre prioritet. Den omständigheten att BRÅ satsat mer resurser på utvecklingsarbete i takt med att produktionen av statistiken fungerar bättre talar för att man redan gjort den omprioriteringen i praktiken, även om det inte formellt fattats något beslut om detta.

Även om statistikverksamheten tar en relativt sett stor andel av myndighetens resurser i anspråk (en femtedel i nuläget enligt Statskontorets beräkningar) och utvecklingsarbetet med hänsyn härtill kan bli belastande så är detta inte, såsom enda omständighet, tillräckliga skäl för att flytta verksamheten från myndigheten. En överflyttning av verksamheten skulle i sig medföra stora risker för övergångsproblem som är svåra att uppskatta.

Ett sätt att balansera utvecklingsarbetet när det gäller statistiken med myndighetens övriga uppgifter är att, såsom Statskontoret påpekar, regeringen på ett mer konkret sätt styr utvecklingsarbetet genom direkt riktade uppdrag, även om en statistikansvarig myndighet själv ansvarar för att statistiken utvecklas. Såsom Statskontoret pekar på i sin promemoria har regeringen inte styrt utvecklingen av statistiken i någon större omfattning tidigare förutom när det gäller statistikens tillgänglighet. Det kan dock konstateras att i de senaste årens regleringsbrev har regeringens styrning ökat. I regleringsbrevet för år 2003 och år 2004 finns angivet ett antal återrapporteringskrav som tar sikte på utvecklingsarbete, t.ex. när det gäller redovisning av statistik om återfall i brott. I regleringsbrevet för år 2004 finns dessutom angivet att ett av målen med verksamhetsgrenen Kriminalstatistik är att statistiken löpande skall utvecklas och hålla en god kvalitet.

När det gäller tillförlitligheten och utvecklingen av statistiken har utredningen erfarit att sådana bekymmer förelåg även innan BRÅ övertog ansvaret för den officiella rättsstatistiken. Det är

således inte givet att dessa problem löses genom att ansvaret i denna del tas över av annan aktör.

För att öka användarnas inflytande över statistikverksamheten bör man se över vilka som skall ingå i Statistikrådet. Statskontoret pekar i sin ovan nämnda promemoria (för sammanfattning, se bil. 6) bl.a. på att representanter för de lokala aktörerna saknas och bör finnas i Statistikrådet. Ett skäl som talar emot en sådan ordning är, enligt utredningens mening, att de lokala aktörerna kan antas ha flera olikartade intressen av skiftande slag som dessutom kan vara tillfälligt situationsbundna och att de inte alltid har med varandra överensstämmande önskemål. Att stärka de lokala aktörernas inflytande kan leda till en utformning av statistiken som kan komma att få en betoning på vissa särintressen. Emellertid måste beaktas att Statistikrådet är ett rådgivande organ utan beslutsbefogenheter. Många andra av statistikens målgrupper finns representerade där såsom rättsväsendets myndigheter och forskarvärlden. Dessa få anses utgöra en motvikt mot de eventuella särintressen som kan komma att föras fram av de lokala aktörerna. Utredningen menar att det skäl som talar för att de lokala aktörerna bör finnas representerade i Statistikrådet är starkare än de skäl som talar däremot. Det får förutsättas att den statistikansvariga myndigheten arbetar för att den statistik som publiceras är av allmängiltig karaktär.

Sammantaget menar utredningen att ansvaret för den del av den officiella rättsstatistiken som i dag ankommer på BRÅ även framdeles bör ligga på den myndigheten. Regeringen har, enligt vad som redogjorts för ovan, ökat styrningen när det gäller statistikverksamheten men för att ytterligare betona vikten av myndighetens ansvar för det löpande utvecklingsarbetet och kvalitetssäkringen när det gäller den officiella rättsstatistiken bör dessa uppgifter anges i myndighetens instruktion.

Regeringen bör ge myndigheten ett starkare mandat att begära in uppgifter av hög kvalitet från andra myndigheter. I dag ägnar BRÅ mycket tid åt att kontrollera och justera sådana uppenbara felaktigheter som finns i de inlevererade uppgifterna. Det bör, enligt utredningens mening, åligga den myndighet som levererar uppgifterna till den statistikansvariga myndigheten att kontrollera kvaliteten av uppgifterna innan de sänds i väg. Om en sådan reglering görs genom författning (den statistikansvariga myndigheten kan t.ex. ges möjlighet att utfärda föreskrifter i frågan) eller genom ett uppdrag i respektive levererande

myndighets regleringsbrev överlämnas till den fortsatta beredningen.

#### 9.4.8 Den internationella verksamheten

**Utredningens förslag:**

Myndigheten skall ha i uppdrag att aktivt inhämta och sprida information om resultat av internationell FoU-verksamhet inom det kriminalpolitiska området samt i övrigt delta i kunskaps- och erfarenhetsutbyte i sådana sammanhang. Myndigheten skall däremot inte längre ha i uppdrag att vara nationell representant på det kriminalpolitiska området.

Det uppdrag som BRÅ har i dag i denna del som är hänförligt till nationell representation bör, om myndigheten i stället får en förändrad verksamhetsinriktning i enlighet med utredningens förslag, flyttas över till den analysenhet som då skulle skapas vid Justitiedepartementet. I övrigt kan denna verksamhet ligga kvar även om verksamhetsinriktningen förändras enligt förslaget.

#### 9.5 Genusperspektivet

**Utredningens förslag:**

Även fortsättningsvis skall genusperspektivet genomsyra både myndighetens interna verksamhet och den verksamhet som myndigheten bedriver i anledning av sitt uppdrag. För att förstärka detta ytterligare kan t.ex. en person vid sidan av andra uppgifter tilldelas ansvaret för att samordna dessa frågor. En sådan samordnare skall se till att genusperspektivet beaktas i verksamheten.

Utredningen har erfarit att BRÅ aktivt arbetar med ett genusperspektiv i verksamheten. Som exempel på detta kan nämnas att BRÅ sedan i vart fall år 1998 har beaktat genusaspekten i ett flertal rapporter (ett drygt 20-tal) och artiklar (närmare 30). Enligt utredningens mening är detta ett angeläget arbete som även i framtiden bör prioriteras.

Med genusperspektiv menas i detta sammanhang att verksamheten skall utgå från kunskap om hur kvinnor och män är

lika men att delaktigheten i samhälle och arbetsliv inte är lika. Konkret innebär detta att det i verksamheten skall beaktas att kvinnor och män kan ha olika livs- och arbetslivserfarenheter som i sin tur kan påverka attityder till utbildning, arbete, ledarskap, relationer eller till den verksamhet som myndigheten har i uppdrag att bedriva. Myndigheten skall vidare i sin verksamhet vara uppmärksam på det könsneutrala eller könsblinda förhållningssättet som bortser från behovet av fördjupad kunskap om de skilda villkor som kan gälla för kvinnor och män. Med ett genusperspektiv skall myndigheten skaffa sig kunskap som innebär att man bättre tar tillvara allas erfarenhet och kompetens oavsett kön. Ett sådant förhållningssätt bidrar till att förbättra effektiviteten av verksamheten. Ett genusperspektiv skall genomsyra både myndighetens interna verksamhet och den verksamhet som myndigheten bedriver i egenskap av kunskapsutvecklande myndighet inom det kriminalpolitiska området. Det sistnämnda kan innebära att myndigheten i sitt arbete särskilt redovisar och analyserar frågeställningar uppdelat efter kön t.ex. kvinnors och mäns situation som förövare, offer eller delaktighet i brottsförebyggande arbete. Det är även viktigt att statistiken redovisas och analyseras uppdelad efter kön.

För att ytterligare förstärka arbetet med genusperspektivet kan t.ex. en person vid sidan av andra uppgifter tilldelas ansvaret för att samordna dessa frågor inom myndigheten. Samordnarens uppgifter skulle vara att se till att det i varje projekt, rapport, skrift m.m. finns en analys utifrån ett genusperspektiv. Däremot är det inte samordnaren som skall utföra det specifika arbetet.

Utredningen har erfarit att det inom Regeringskansliet pågår ett arbete med en övergripande förordning som skall reglera de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av jämställdhetspolitiken samt att genusperspektivet förväntas spela en central roll i denna reglering.

## 9.6 Myndighetens organisation

### 9.6.1 Ledningsform

**Utredningens förslag:**

- Myndigheten skall ledas av en styrelse med fullt ansvar.
- Bland styrelsens ledamöter bör finnas vetenskaplig kompetens, god kännedom om rättsväsendets myndigheter samt företrädare för ett allmänt samhällsintresse.

En myndighets verksamhet styr valet av ledningsform. Den ledningsform som bäst gagnar verksamheten och de uppställda målen skall väljas<sup>1</sup>. Den ovan beskrivna verksamheten innebär att myndighetens främsta uppgifter blir att initiera och bedriva FoU-verksamhet på det kriminalpolitiska området samt bedriva verksamhet som innebär ett stort självständigt ansvar. Styrelse med fullt ansvar, vars sammansättning skulle ge en god förankring i forskarsamhället, bland rättsväsendets myndigheter och i allmänintresset, är den ledningsform som framstår som mest lämplig vid en sådan myndighet.

Vad som kan tala emot att myndigheten har en styrelse med fullt ansvar är den mängd ärenden som rör stöd till lokala brottsförebyggande projekt som handläggs inom myndigheten. Såsom tidigare nämnts uppgick antalet ansökningar till ca 250 under år 2003. Utredningen har ovan gett uttryck för att dessa ärenden på sikt inte bör ankomma på myndigheten men så länge som det är myndighetens uppgift att besluta i dessa ärenden finns det en uppenbar risk att ärendehantering blir tungrodd med en ledningsform som den föreslagna. I syfte att undvika detta menar utredningen att styrelsen bör kunna delegera beslutsbefogenheten i dessa ärenden till myndighetens chef, generaldirektören, som i sin tur bör kunna delegera till enhetschefen att fatta beslut i dessa ärenden. När det gäller riktlinjerna för ärendehantering bör det vara en fråga för styrelsen.

Styrelsens främsta uppgift är den strategiska och långsiktiga planeringen av verksamheten såsom att fatta beslut om verksamhetsplan, investeringsplan och långsiktig kompetensförsörjning. Dessutom hör myndighetens ekonomi och andra viktiga frågor som resultatuppföljning, omprövning och effektivisering av verksamheten till styrelsens uppgifter. Styrelsen har även

---

<sup>1</sup> Prop. 1997/98: 136, s. 47.

en viktig roll när det gäller att försäkra sig om att nyvunnen kunskap kommer till nytta hos målgrupperna samt när det gäller att se till att effekterna därav utvärderas.

Förslagsvis kan styrelsen bestå av nio personer. Styrelsens ordförande bör, i enlighet med grundformen för styrelse med fullt ansvar, rekryteras externt. Bland styrelsens övriga ledamöter bör finnas vetenskaplig kompetens, god kännedom om rättsväsendets myndigheter samt företrädare för ett allmänt samhällsintresse.

En sådan förändring skulle innebära att styrelsens sammansättning förändras mot en mer expertbetonad styrelse. För att tillgodose det ovan nämnda kompetensbehovet kan styrelsens ledamöter hämtas dels bland företrädare för forskarvärlden, dels bland företrädare för rättsväsendets myndigheter. Genom att rättsväsendets myndigheter och forskarvärlden finns representerade i styrelsen och styrelsen får ett ökat inflytande över myndighetens verksamhet säkerställs att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att den svarar mot de behov av kunskapsutveckling som finns bland dessa grupper.

Såsom företrädare för ett allmänt samhällsintresse kan t.ex. vara riksdagsledamöter. Man bör dock överväga om det är lämpligt att det i en styrelse med fullt ansvar ingår ledamöter som dessutom är ledamöter av det riksdagsutskott som hanterar myndighetens frågor. Av Statskontorets utvärdering av styrelser med fullt ansvar (Statskontoret 2000:9) framgår att argument som framförs mot detta är att man vill undvika att ledamöten driver sina hjärtefrågor i myndighetens styrelse om vederbörande inte når framgång i utskottet. Ett annat argument som förs fram i utvärderingen är att man finner det olämpligt att riksdagsledamöter är bundna av beslut i andra fora när frågorna når riksdagen för avgörande. I en styrelse av detta slag är det viktigt att ledamöterna står obundna av olika partsintressen och att de uteslutande företräder myndigheten i sin roll som styrelseledamöter där.

### 9.6.2 Personalansvarsnämnd

**Utredningens förslag:**

Myndigheten bör omfattas av verksförordningens (1995:1322) bestämmelser om personalansvarsnämnd. Frågan bör dock ses över i samband med Finansdepartementets översyn av regelverket under år 2004.



I 19 och 20 §§ verksförordningen (1995:1322) finns bestämmelser om att en myndighet skall ha en personalansvarsnämnd samt om denna nämnds beslutförhet. En personalansvarsnämnd avgör frågor om skiljande från anställning i vissa fall, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning.

Bakgrunden till bestämmelserna om personalansvarsnämnd är att de frågor som nämnden skall handlägga dels är av den art att de inte bör hanteras av en så stor grupp som en styrelse, dels då det inte heller är lämpligt att en ensam person, generaldirektören, beslutar i frågorna.

Utredningen har noterat att dessa bestämmelser om personalansvarsnämnd inte gäller för BRÅ. Detta trots att det i BRÅ:s instruktion föreskrivs att personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på rådet.

Utredningen ser inga skäl varför myndigheten skall vara undantagen från bestämmelserna om personalansvarsnämnd. Bestämmelserna i verksförordningen i detta avseende skall således gälla även för den nu aktuella myndigheten.

Utredningen har erfarit att man inom Finansdepartementet kommer att se över dessa frågor under år 2004. I samband med den översynen bör dock denna fråga behandlas.

### 9.6.3 Rådgivande organ

**Utredningens förslag:**

- Referensgruppen för rättsväsendet skall inte längre finnas kvar.
- Den vetenskapliga nämnden bör benämnas det vetenskapliga rådet och skall ha ett begränsat antal ledamöter, förslagsvis tio.

Med en sådan sammansättning av styrelsen som den ovan föreslagna finns inga skäl att ha kvar referensgruppen för rättsväsendet. Eftersom rättsväsendets myndigheter finns representerade i styrelsen är det den vägen som de myndigheterna kan framföra sina synpunkter och önskemål om prioriteringar när det gäller myndighetens verksamhet. Om myndigheten skulle finna det värdefullt finns det naturligtvis inget som hindrar att man har en sådan samrådsgrupp även om det inte finns inskrivet i myndighetens instruktion.

Den vetenskapliga nämnden bör däremot finnas kvar i syfte att garantera den vetenskapliga kvaliteten på verksamheten. Den bör

dock förändras både vad gäller sammansättning och arbetsformer. För att bättre spegla dess roll bör nämnden också byta namn till det vetenskapliga rådet. Rådet bör inte ha mer än tio ledamöter och den bör sammanträda i vart fall två gånger per år för en genomgång av de planerade projekten. Det är viktigt att det finns ett forum för diskussioner när det gäller den vetenskapliga kvaliteten och inriktningen av arbetet. Därmed får det vetenskapliga rådet en viktig uppgift som kvalitetssäkrare och rådgivare inför styrelsens beslut.

### **9.7      Forskning vad gäller eko- och miljöbrott,             kriminalvårdens verksamhet och polisens             verksamhet**

#### **Utredningens förslag:**

- Myndigheten bör, inom sitt ansvarsområde, initiera och bedriva FoU-verksamhet även vad gäller rubricerade forskningsområden. Omfattningen av sådan FoU-verksamhet får styras av myndighetens prioriteringar och av regeringens direktiv.

Utredningen har, enligt direktiven, i uppdrag att kartlägga vilket behov rättsväsendets myndigheter anser sig ha av forsknings- och utvecklingsverksamhet på sina respektive områden. En redogörelse för denna kartläggning finns i kap. 7.5 samt i bil. 7. Av direktiven framgår att vid kartläggningen bör utredaren särskilt uppmärksamma frågan om hur den framtida forskningen skall bedrivas beträffande ekonomisk brottslighet och miljöbrott samt när det gäller kriminalvårdens och polisens verksamhet.

När det gäller de rubricerade forskningsområdena skall, på samma sätt som gäller alla forskningsområden, grundforskning äga rum vid universitet och högskolor. I övrigt faller samtliga dessa forskningsområden väl in under myndighetens verksamhetsområde i den meningen att det avser ett kunskapsbyggande och en kunskapsutveckling inom det kriminalpolitiska området. Myndigheten skall således, utifrån egna prioriteringar och utifrån regeringens direktiv, initiera och bedriva FoU-projekt även inom dessa områden.

Det bör i detta sammanhang påpekas att tillämpad forskning, som t.ex. den nu aktuella myndigheten skall ha som uppgift, många gånger bygger på resultat från grundforskning. Det kan därför

finnas skäl att göra en satsning på riktad grundforskning, för att få till stånd en långsiktig kunskapsutveckling inom ett visst område. Som ett led i att ta fram kvalificerade kunskapsunderlag för regeringen, rättsväsendets myndigheter och övriga brottsförebyggande aktörer är det således av stor vikt att genom grundforskning ta fram resultat som den tillämpade forskningen i sin tur kan bygga på.

För det fall man från regeringens sida menar att grundforskningen på dessa områden är alltför blygsam i förhållande till vikten av att ta fram kvalificerade kunskapsunderlag på området är det, enligt utredningens mening, riktade insatser av ekonomisk natur liknande den som gjordes avseende ekonomisk brottslighet inklusive miljöbrottslighet under åren 1998–2002 som fordras.

Ytterligare exempel på att man lyckats etablera forskning inom ett specifikt område är forskning riktad mot frågor rörande brottsoffer. Särskilda medel har satsats på detta område genom Brottsofferfonden. Av den kartläggning som utredningen genomfört avseende forskning med relevans för det kriminalpolitiska målet framgår att sådan forskning äger rum i relativt stor omfattning om man jämför med övrig forskningsverksamhet inom området.

Utredningens förslag innebär att medel frigörs vid den nu aktuella myndigheten. Dessa medel bör, enligt utredningens mening, kunna användas t.ex. i syfte att förstärka forskningen inom ett eller flera av de i detta avsnitt angivna områdena. Förstärkningen kan ske på olika sätt, t.ex. genom att myndigheten initierar och bedriver projekt med inriktning mot ett eller flera av de angivna forskningsområdena och för dessa projekt tillfälligt anställer personal med den särskilda kompetens som fordras. Ett annat sätt är att myndigheten lägger ut specifika uppdrag på universitet eller högskola.

Vidare kan regeringen styra denna verksamhet genom att ange vilka områden som myndigheten bör prioritera inom ramen för sin verksamhet.

Såsom tidigare beskrivs i kap. 7.6 finns det på flera lärosäten långt gångna planer på sådan FoU-verksamhet och dessa goda initiativ bör tillvaratas.

## 9.8 Ekonomiskt stöd till FoU-verksamhet utanför myndigheten

### Utredningens förslag:

- De fyra miljoner kronor som tidigare överförts från BRÅ till HSFR (numera en del av Vetenskapsrådet) bör återföras till myndigheten för bidrag till forskningsprojekt inom det kriminalvetenskapliga området
- Fyra miljoner kronor av Brottsofferfondens medel bör disponeras av myndigheten för bidrag till angelägna forskningsprojekt med både ett brottsoffer- och ett brottsförebyggande perspektiv.

De medel, fyra miljoner kronor, som vid budgetåret 1994/95 flyttades från BRÅ till HSFR (Humanistiska- samhällsvetenskapliga forskningsrådet, numera en del av Vetenskapsrådet) bör återföras till myndigheten. Syftet med att flytta dessa medel till HSFR var att HSFR skulle ges förutsättningar att kunna lämna bidrag till kriminalvetenskaplig forskning. Enligt Vetenskapsrådet har 33 projekt finansierats och två konferenser hållits inom ramen för dessa medel. En ytterligare konferens inom området planeras under år 2004 och därmed avslutas programmet. Dessa medel skulle, om de återförs till den nya myndigheten, fördelas till angelägna projekt vid universitet och högskola genom myndighetens försorg efter ett ansökningsförfarande.

Det finns även skäl att låta myndigheten förfoga över i vart fall en mindre del av de medel som varje år betalas in till Brottsofferfonden. Även om det finns ett stort behov av att befästa forskningen inom det viktologiska området finns det frågor som är gemensamma med det brottsförebyggande perspektivet. I rapporten av utredningen om översyn av Brottskadenämndens organisation, (Brottsoffermyndigheten, ingavs till Justitiedepartementet den 24 januari 1994, dnr 94-269) framhölls BRÅ som en myndighet vars verksamhet i hög grad knyter an till brottsofferfrågorna, ett förhållande som alltjämt råder.

För år 2002 betalades drygt 28 miljoner kronor in till Brottsofferfonden. Under år 2003 togs beslut om beviljande av ekonomiskt stöd uppgående till drygt 24 miljoner kronor. Av det beslutade beloppet avsåg 18 miljoner kr olika projekt. Av detta belopp avsåg drygt 9 miljoner kr bidrag till forskningsprojekt (4 899 000 kr i juni 2003 och 4 185 000 kr i december 2003,

sammanlagt 23 projekt). Övriga projekt kan beskrivas som utbildningsverksamhet, försöks- och utvecklingsverksamhet samt informationsverksamhet. Förutom det angivna beloppet om 18 miljoner kr delades drygt 5,8 miljoner kr ut i verksamhetsstöd till brottsofferjourer och liknande verksamheter. Dessutom har 1 miljon kr avsatts till vittnesstödsverksamhet samt får Brottsoffermyndigheten tillgodoräkna sig 2,5 miljoner kr för administration av fonden.

En möjlighet är att låta t.ex. fyra miljoner kronor disponeras av den aktuella myndigheten, att fördelas till angelägna forskningsprojekt med fokus på både ett brottsoffer- och ett brottsförebyggande perspektiv. Det ligger, enligt utredningens mening, ett stort värde i att stärka kontaktytorna mellan brottsofferforskning och kriminologiskt forskning och en sådan ordning skulle kunna bidra till detta. Det ligger även i linje med regeringens uttalande när det gäller dels förekomsten av viktiga beröringspunkter mellan brottsofferstödjande och brottsförebyggande verksamheter, dels att i ökad utsträckning pröva samarbetet mellan det brottsofferstödjande och brottsförebyggande arbetet (budgetprop. 2003/04:01, utgiftsområde 4).

Det är dock, enligt utredningens mening, av stor vikt att detta inte innebär att forskningen inom det viktimologiska området minskar. Eftersom det endast är en mindre del av Brottsofferfondens medel som i dag delas ut till forskningsprojekt är det viktigt att dessa medel får stå ograverade. Det bör finnas utrymme till omprioriteringar när det gäller fördelningen av Brottsofferfondens medel i övrigt. Ytterligare en omständighet som talar för att det finns utrymme för detta är dels att det flyter in ett högre belopp till Brottsofferfonden än vad man beräknade då fonden utarbetades (19 miljoner kr enligt en promemorian med titeln Brottsofferfond som upprättades under år 1994 inom Justitiedepartementet), dels att Brottsofferfonden ackumulerat ett överskott under årens lopp som uppgår till ca 20 miljoner kr. En sådan ordning innebär att ändringar i förordning (1994:426) om brottsofferfond måste göras.

De medel som skulle disponeras av den nu aktuella myndigheten om 8 miljoner kr (4 miljoner kr från Vetenskapsrådet och 4 miljoner kr från Brottsofferfonden) skall delas ut till forskningsprojekt efter ett ansökningsförfarande. Man kan även tänka sig att del av dessa medel, tillsammans med andra medel som frigörs i anledning av utredningens förslag, fördelas som bidrag till

särskilda forskargrupper på styrelsens initiativ. Detta kan vara ett sätt att dels genomföra projekt som inte ryms inom den egna myndigheten, dels förstärka forskningen vid universitet och högskolor inom vissa områden.

Det finns flera tänkbara sätt att ge myndigheten ett sådant uppdrag. Myndigheten kan, på samma sätt som när det gäller BRÅ:s uppdrag att stödja lokalt brottsförebyggande arbete, få ett särskilt anslag att disponera för ett givet uppdrag. Regeringen kan då i regleringsbrev närmare ange myndighetens uppdrag och vilka återrapporteringskrav som ställs på myndigheten. Ett annat alternativ är att regeringen, på samma sätt som när det gäller BRÅ:s uppdrag att stödja uppbyggnaden av medlingsverksamheten, ger myndigheten ett särskilt uppdrag och i samband därmed anslår vissa medel för utförandet av uppdraget. Båda alternativen framstår som lämpliga.

På samma sätt som gäller beslut om stöd till lokalt brottsförebyggande arbete skall styrelsen kunna delegera beslutsbefogenheten till myndighetens generaldirektör som i sin tur skall kunna delegera vidare i organisationen. Inte heller dessa beslut bör kunna överklagas av samma skäl som anförts i avsnitt i 9.4.3 vad gäller beslut i anledning av ansökan om stöd till lokalt brottsförebyggande arbete.

## 9.9 Organisatoriska konsekvenser

### Utredningens förslag:

- Myndigheten skall inte längre fungera som ett stabsorgan åt regeringen. En analysenhet bör inrättas inom Justitiedepartementet med uppgift att tillgodose departementets behov av analyser, andra uppdrag på kort varsel och övriga uppgifter som kan betraktas som stabsuppgifter.
- Myndigheten bör ha ett färre antal tillsvidareanställd personal i förhållande till nuvarande antal. De resurser som på så sätt frigörs skall användas till dels att tillfälligt anställa personal som har rätt kompetens för de vid varje tillfälle aktuella projekten, dels för att, i den mån det bedöms lämpligt, lägga ut uppdrag på andra, t.ex. forskare vid universitet och högskola.

Utredningen föreslår således att den nya myndigheten skall ha som främsta uppgift att initiera och bedriva FoU-verksamhet inom det

kriminalpolitiska området. Myndigheten skall ha ställning som ett expertorgan inom rättsväsendet och dess verksamhet skall möta de behov av kunskapsutveckling som finns hos rättsväsendets myndigheter och övriga brottsförebyggande aktörer.

Myndigheten skall ha i uppgift att aktivt inhämta och sprida information om kunskap och erfarenheter i internationella sammanhang.

Myndigheten skall, i vart fall en tid framöver, fortsätta att förmedla ekonomiska bidrag och övrigt stöd till lokalt brottsförebyggande arbete.

Myndigheten skall även framdeles ansvara för del av den officiella rättsstatistiken.

Myndigheten skall sprida dels egen framtagen kunskap, dels kunskaper framtagen av andra. I detta uppdrag ligger även att ombesörja att informationen sprids på ett målgruppsanpassat sätt och att främja att kunskapen kommer till användning.

Myndigheten skall inte längre fungera som ett stabsorgan åt regeringen. För att tillgodose regeringens behov av att få snabba svar och analyser bör i stället en analysenhet inrättas vid Justitiedepartementet. En sådan enhet, som skall utföra stabsuppgifter i allmänhet, kan beräknas ta resurser motsvarande sex årsarbetskrafter i anspråk för att bl.a. tillförsäkra en kritisk massa och för att säkerställa en stabil enhet. Det är viktigt att det skapas förutsättningar för enheten att bevara viss självständighet som analysenhet för att undvika att enheten i alltför stor omfattning dras in i departementets dagliga beredande verksamhet.

En myndighet av den föreslagna ordningen bör bestå av dels fast anställda, dels projektanställda samt i någon mån av gästforskare. Medel bör frigöras för att på så sätt möjliggöra för myndigheten att lägga ut projekt på andra, t.ex. universitet och högskola i större utsträckning än i dag. BRÅ har i blandade erfarenheter av detta. Det har framförts farhågor om att det kan vara svårt att få det man har beställt. Detta kan förklaras av de betydande frihetsgrader som forskare vid universitet och högskola har vid utförande av forskningsarbete som får genomslag även då det rör sig om ett beställt projekt. Det framstår ändå som att BRÅ har en god beställarkompetens när det gäller uppdrag till forskare utanför myndigheten genom sin gedigna erfarenhet. Under förutsättning att den beställande myndigheten kan säkerställa att uppdragstagaren levererar det som beställts är detta, enligt utredningens

mening, ett värdefullt komplement till myndighetens egen verksamhet.

Genom de ovan beskrivna åtgärderna får myndigheten en utökad kontakt och ett närmare samröre med universitet och högskola. Myndigheten får därigenom en större möjlighet att erhålla kunskap och information om den FoU-verksamhet relevant för det kriminalpolitiska målet som pågår i landet. Detta innebär att myndigheten får en större insikt i vilka områden som är åsidosatta och vad som bör prioriteras.

## 9.10 Myndighetens namn

### Utredningens förslag:

Myndighetens namn bör ändras till Brottsförebyggande Institutet.

BRÅ är ett mycket starkt varumärke varför det kan finnas skäl att noga överväga frågan innan ett namnbyte sker.

De namn som utredningens sett som mest lämpliga bland de som diskuterats för att dels markera en nystart för myndigheten, dels markera att verksamheten skall vara inriktad på utvärderings-, utrednings- och utvecklingsverksamhet inom det kriminalpolitiska området har varit Institutet för kriminalpolitisk utvärdering, IKU, eller Brottsförebyggande Institutet, BRI. Ett sådant namnbyte skulle dessutom vara ett sätt dels att förtydliga att myndigheten inte är ett råd, dels att undvika en sammanblandning med de lokala brottsförebyggande råden.

Även om BRÅ är ett starkt varumärke vill utredningen dock, av ovan angivna skäl, föreslå en namnändring till Brottsförebyggande Institutet, BRI.

## 9.11 Konsekvensanalys

Enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) skall utredningen belysa om de framlagda förslagen påverkar

- kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda eller samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt,
- den kommunala självstyrelsen,



- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet,
- sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet,
- små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags ,
- jämställdheten mellan kvinnor och män,
- möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Det förslag som utredningen presenterar i detta avsnitt kommer, såvitt utredningen kan bedöma, leda till ett främjande av kunskapsuppbyggnaden och kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området. En effekt härav är att kunskapsunderlaget för både regeringens men också rättsväsendets myndigheters beslut när det gäller åtgärder och verksamhetsinriktning förbättras. Samma förhållanden gäller även för övriga brottsförebyggande aktörer. Detta torde ytterst bidra till att öka möjligheten att uppnå målen för kriminalpolitiken, nämligen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. En framgångsrik myndighet av den modellen som föreslås av utredningen kan förväntas leda till stora vinster, både av mänsklig natur och av ekonomisk natur. Det finns sålunda goda skäl att anta att ett genomförande av förslaget medför förbättringar avseende samhällsekonomin på sikt samt att förutsättningar skapas för ett mer effektivt brottsförebyggande arbete vilket i sin tur leder till en minskad brottslighet.

Utredningen ser vidare att ett genomförande av förslagen kommer att få en positiv påverkan på möjligheterna dels att öka jämställdhet mellan kvinnor och män, dels att nå de integrationspolitiska målen.

Härutöver finner utredningen att det framlagda förslaget i övrigt inte får några sådana konsekvenser som enligt ovan angivna bestämmelser motiverar en särskild redovisning.