

Reformrapport

Brottslighetens kostnader hotar jobben och välfärden

Kriminalitetens kostnader: erfarenheter från andra länder och reformer för att sänka kostnaderna för kriminalitet.

Louise Meijer, Oliver Rosengren och Niklas Wykman
2021-09-22

1. Sammanfattning

Sverige plågas av kriminalitet. Trots det finns förhållandevis få beräkningar på hur mycket brottsligheten kostar samhället. Baserat på andra länders bedömningar och tillgängliga svenska studier kommer vi fram till att brottsligheten beräknas kosta Sverige cirka 190 miljarder SEK årligen. Tidigare har Svenskt Näringsliv skattat kostnaden till cirka 100 miljarder SEK.

Vår genomgång visar att kriminalpolitiken är eftersatt. På område efter område saknas det samhällsekonomiska analyser och enskilda insatser utvärderas inte systematiskt. I de fall utvärderingar genomförs är det otydligt hur resultaten används för att öka effektiviteten.

I den politiska debatten saknas en diskussion kring hur Polisen ska kunna arbeta mer effektivt. En sådan diskussion är nödvändig samtidigt som förstärkningar, såväl när det gäller resurser som befogenheter, till de rättsvårdande myndigheterna är påkallade.

Att systematiskt mäta kostnader och resultat är nödvändigt för att politiken och myndigheter ska kunna fatta bättre beslut. Den moraliska aspekten av att bekämpa brott är självklar. I en verklighet av knappa resurser behöver dock alla sådana diskussioner ske inom ramen för nytta och effektivitet. Med knapphändiga utvärderingar är det svårt att jämföra olika insatsers nytta.

Kriminalitetens kostnader är komplicerade och komplexa att utvärdera. En del direkta kostnader, såsom utgifter för de rättsvårdande myndigheterna, materiella skador, säkerhetstjänster, larm och så vidare är relativt enkla att uppskatta. Andra direkta kostnader är svårare att skatta, såsom belastning på vården, det mänskliga lidandet, bedrägerier som aldrig upptäcks och arbetade timmar som går förlorade, såväl hos brottsoffer som brottslingar.

De indirekta kostnaderna behöver bygga på antaganden. Hur många företagare ger upp till följd av inbrott och stölder, hur många affärer blir olönsamma av samma orsaker och hur många investeringar genomförs aldrig? Hur mycket konkurrenskraft förloras av stulna IP-rättigheter, och så vidare. Otrygghet underminerar allmänhetens stöd för samhällets grundprinciper om demokrati och mellanmänsklig tillit¹, vilket leder till en rad kostnader.

På samma sätt är olika förebyggande åtgärder olika svåra att utvärdera. Vissa åtgärder ges till en behandlad grupp och en obehandlad grupp och utfallen kan relativt enkelt jämföras. Andra åtgärder är mer på en glidande skala och obehandlade och behandlade är svårare att separera.

Fler synliga poliser, snabb lagföringsprocess och långa fängelsestraff för grova brott är motiverat av såväl effektivitets- som rättviseskäl. På den förebyggande sidan är en tydlig arbetslinje och en bra skola effektiva förebyggande åtgärder. Hur de olika åtgärderna står sig mot varandra är dock svårt att uttala sig om. Det finns en mängd insatser mot brottslighet,

¹ Blanco (2013)

såväl direkta som preventiva, som det samlat behövs mer kunskap om. Samtidigt finns det åtgärder som med stor sannolikhet är effektiva, men som av olika skäl inte används.

Vi föreslår att brottslighetens kostnader börjar mätas och att BRÅ uppgår i ett nytt institut – SNUT, *Sveriges nationella utvärderingsinstitut för trygghetsåtgärder*. SNUT bör få i uppdrag att bland annat genomföra den nationella trygghetsundersökningen, utvärdera såväl nationella som lokala åtgärdsprogram enligt vedertagen nyttokostnadsanalys och sammanställa tillämplig kunskap från andra institut eller länder.

Resten av rapporten ger en sammanfattande bild av utvärderingar av kriminalitetens kostnader och hur enskilda insatser kan utvärderas. Vidare ges förslag på åtgärder som rimligen är effektiva för att bekämpa gängen och brottsligheten.

Det är viktigt att läsa rapporten mot bakgrund av Sveriges höga kriminalitet, att vår kriminalvård är dyr i förhållande till omvärlden, men att vi bara lägger ungefär två tredjedelar av genomsnittet bland EU-medlemsländerna på allmän ordning och trygghet. Förhållandet är detsamma för Polismyndigheten².

Nedan följer en sammanfattning av våra förslag på åtgärder. Moderaterna har bedrivit en omfattande politikutveckling på rättsområdet under de senaste åren. Exempelvis förslag om en rad straffskärpningar, riktade insatser mot gäng och förslag kring att slopa straffrabatter. Vi har fokuserat på områden där vi bedömt att det funnits möjligheter att förstärka med ytterligare ny policy.

Nytt forskningsinstitut med fokus på brottslighetens kostnader och brottsförebyggande åtgärder

- Inrätta SNUT, *Sveriges nationella utvärderingsinstitut för trygghetsåtgärder*. BRÅ övergår i SNUT och SNUT får ett större uppdrag än vad BRÅ tidigare haft.

Renodla polisens uppgifter och stärk kommunernas trygghetsarbete

- Avskaffa kommunernas tillståndsplikt för ordningsvakter.
- Inrätta en gränsvakt som sköter polisens ärenden kring gränskontroll och migration, likt Tullverkets tulltjänstemän.
- Låt ordningsvakter visitera, identifiera och transportera personer, förverka alkohol samt ha tillgång till polisens kommunikationssystem när det är lämpligt.

Förebyggande insatser för jobb och utbildning

- Aktivitetskrav för alla bidrag.
- Gör om fritidsgårdarna till läxhjälp- och studieverksamhet.
- Skärp de ekonomiska sanktionerna vid skolk.
- Tillåt smarta tekniska hjälpmedel för att underlätta lärarnas administration.

² Jansson & Sanandaji (2019)

Innehåll

1. Sammanfattning	1
2. Bakgrund	4
2.1. Kostnader för kriminalitet	4
2.2. Kostnader för olika brott.....	6
2.2.1. Organiserad brottslighet.....	6
2.2.2. Stölder i dagligvaruhandel	6
2.2.3. Mäns våld mot kvinnor och sexualbrott.....	6
2.2.4. Brott av personer med missbruksproblem	7
2.2.5. Våldsbrott.....	7
2.2.6. Inkomstbortfall för den enskilde	8
2.2.7. Påverkan på bostadspriser	8
2.3. Utvärdering av åtgärder	9
2.3.1. Arbetsmarknadsprogram i kriminalvården	9
2.3.2. Åtgärder för att klara skolan	9
2.3.3. Föräldrastödsprogram och andra förebyggande åtgärder.....	10
2.3.4. Säkerhetspersonal	10
2.3.5. Business Improvement Districts (BID).....	11
3. Reformerna.....	12
3.1. Nytt forskningsinstitut med fokus på brottslighetens kostnader och brottsförebyggande åtgärder	12
3.2. Renodla polisens uppgifter och stärk kommunernas trygghetsarbete	13
3.3. En brottsförebyggande arbetslinje	15
3.4. Förebyggande åtgärder med fokus på kunskap	15
4. Referenser.....	17

2. Bakgrund

2.1. Kostnader för kriminalitet

Det finns en rad internationella studier som gör uppskattningar och beräkningar av samhällskostnaderna för brottsligheten, samt jämförelser av olika brottstyper. I nuläget saknas det dock heltäckande studier av förhållandena i Sverige.

För att kunna ge en bild över hur stora brottslighetens kostnader är i Sverige utgår vi från bedömningar i jämförbara länder såsom Norge, England, Australien och Kanada. För samtliga dessa länder har det gjorts heltäckande bedömningar och även om förhållandena i de olika länderna och Sverige bitvis kan skilja sig åt bör dessa studier ändå kunna ge en rättvisande bild av vilken storleksordning som brottslighetens kostnader rör sig inom. Året studien avser står inom parentes efter land:

- Australien (2011): 47,5 miljarder australiensiska dollar, motsvarande 3,4 procent av landets BNP.³
- Danmark (2015): 2,3 miljarder DKK var kostnaderna för våld i det danska samhället 2015⁴.
- Kanada (2009): 85,2 miljarder kanadensiska dollar, motsvarande cirka 5 procent av BNP.⁵
- Italien (2006): 38 miljarder euro beräknades kostnaderna för den studerade brottsligheten, vilket motsvarade 2,6 procent av Italiens BNP.⁶
- Norge (2009): 88 miljarder norska kronor per år, eller drygt 20 000 per invånare som är över 16 år⁷.
- Polen (2003): 42,9 miljarder Zloty (cirka 11 miljarder euro 2003) skattades brottsligheten i Polen till. Det motsvarade 5,1 procent av BNP samma år.⁸
- Storbritannien (2016): 50 miljarder brittiska pund bedömdes kostnaderna för brott mot individer i England och Wales 2015/2016, medan kostnaden för brott mot företag uppgår till cirka 9 miljarder brittiska pund.⁹
- Ungern (2009): 3,8 miljarder USD var den totala kostnaden för brott i det ungerska samhället.¹⁰

För att skapa en så jämförbar och rättvisande bild som möjligt utgår vi i första hand från en uppskattning som bygger på kostnad i förhållande till BNP. I de fallen används denna procentsats i förhållande till Konjunkturinstitutets senaste BNP-prognos för 2021. I de fall där det inte finns en uppskattning av kostnaden i förhållande till BNP räknas de angivna

³ Smith m.fl. (2014)

⁴ Kriminalpreventiva rådet i Danmark (2019)

⁵ Easton m.fl. (2014)

⁶ Detotto & Vannini (2010)

⁷ Bakke (2011)

⁸ Czabanski (2009)

⁹ Heeks m.fl. (2018)

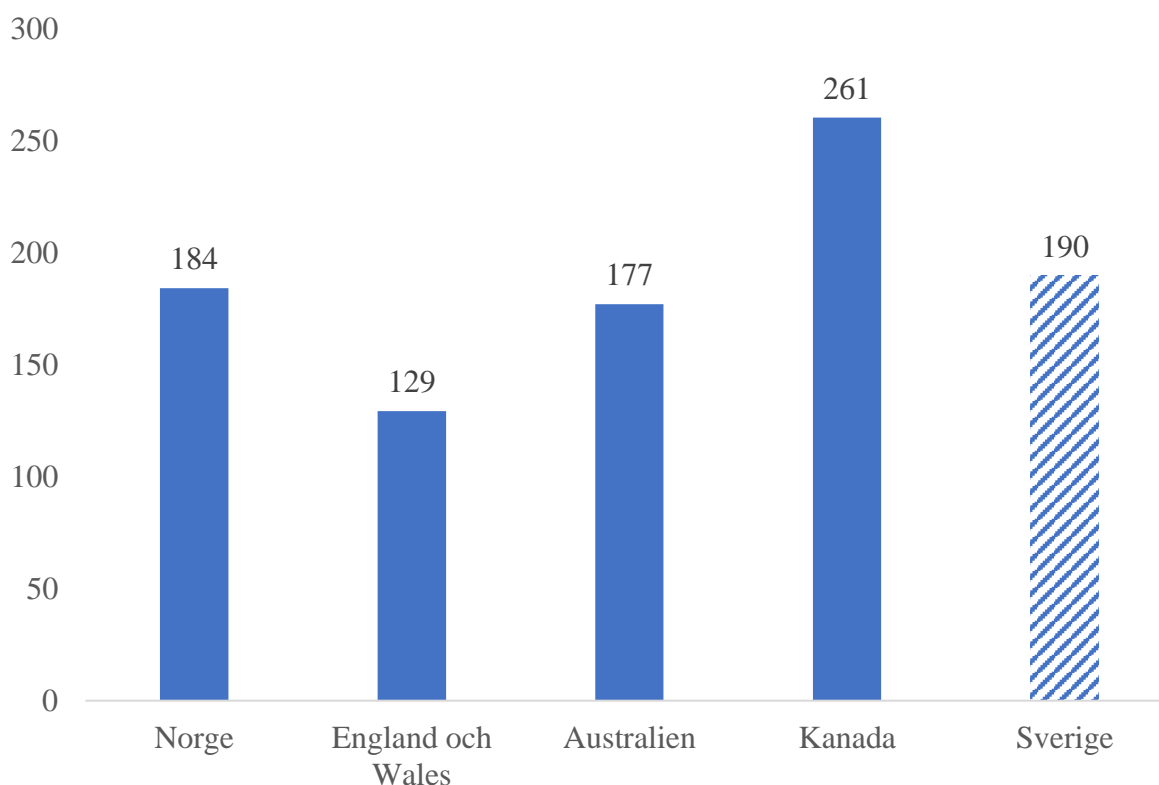
¹⁰ Kerezsi m.fl. (2011)

kostnaderna upp med inflation, justeras utifrån befolkningens mängd samt räknas om utifrån senast gällande växelkurs mellan den aktuella valutan och den svenska kronan.

Baserat på medelvärdet från studierna från ovan nämnda länder – och efter justeringarna som beskrivs i föregående stycke – skulle brottslighetens kostnader i Sverige uppgå till cirka 190 miljarder SEK per år. Denna kostnad täcker såväl brottens direkta kostnader som kostnaderna för rättsväsendet och förebyggande insatser.

Sverige har en kriminalvård som i nordisk jämförelse är dyr. Lågst beläggning och högst personaltäthet gav högst kostnad per intagen. Alliansregeringen gav år 2014 en särskild utredare i uppdrag att se över hur Kriminalvården skulle kunna använda sina resurser mer kostnadseffektivt, bland annat utifrån en internationell jämförelse.¹¹ I januari år 2015 beslutade den då nya, socialdemokratiska regeringen att lägga ner utredningen, varför uppdraget aldrig redovisades. En sådan utredning bör dock genomföras, även om Sverige inte längre har en utgångspunkt med låg beläggning på anstalterna.

Bild 1. Brottslighetens kostnader, miljarder SEK



¹¹ Kommittédirektiv *En flexibel och effektiv Kriminalvård*, dir. 2014:99

2.2. Kostnader för olika brott

De studier som har gjorts i Sverige som berör ämnet kostnader för brott samt ekonomiska fördelar med insatser mot brott består till stor del av utvärderingar av olika program eller uppskattningar av kostnader för kommuner eller andra myndigheter av alternativa fiktiva scenarier.¹² Många av de effekter som prissätts är mer eller mindre osynliga och svårupptäckta. En del av dem uppstår för den brottsutsatta allmänheten medan andra är kostnader för rättsväsendet. Även kommunernas och landstingens kostnader beräknas, till exempel kostnader för socialtjänsten och sjukvården. Vidare räknas även kostnader för så kallat produktionsbortfall in, till exempel på grund av sjukfrånvaro hos en våldsutsatt person eller det utanförskap på arbetsmarknaden som kan bli följden av ett fängelsestraff eller ett långvarigt narkotikamissbruk.¹³

2.2.1. Organiserad brottslighet

Försök att räkna samman kostnaderna för organiserad brottslighet – där även hänsyn tas till relaterad kriminalitet så som narkotika- och dopningsbrott, prostitution, illegal hantering av alkohol och cigaretter, piratkopiering, häleri, organiserat svartarbete och så vidare – landar i cirka 14 miljarder SEK som total kostnad.¹⁴

2.2.2. Stölder i dagligvaruhandel

Kriminaliteten är ett hot mot näringslivet, som drabbar företag likt en skatt. Kostnader påförs företagen för att skydda sig från kriminalitet. Att ekonomisk tillväxt påverkas av kriminalitet har varit känt länge.¹⁵ Kriminaliteten rankas som en av de viktigaste frågorna för företagare¹⁶, dels för de direkta kostnaderna, dels för att företag som bryter mot lagen skaffar sig konkurrensfördelar. Restauranger som fuskar kan minska kostnader och därmed ta sig fördelar, liksom svarttaxi kan ha ett mer konkurrenskraftigt pris när de undviker lagar och regler.

Snatteri betraktas ofta som förargligt, men inte så allvarligt. Sammantaget kostar dock snatteriet och övriga stölder handeln cirka 8 miljarder SEK. En genomsnittlig butik inom dagligvaruhandel lägger samtidigt över 500 000 SEK per år på säkerhetshöjande åtgärder.¹⁷ Var tredje butik utsätts för stöld, men bara vart tredje brott anmäls.¹⁸

2.2.3. Mäns våld mot kvinnor och sexualbrott

Socialstyrelsen uppskattade i en rapport från år 2006 att samhällskostnaderna för våld mot kvinnor i nära relationer uppgår till mellan 2,7-3,3 miljarder SEK per år i 2006 års penningvärde. De direkta kostnaderna så som kostnaderna för rättsväsende och sjukvård uppgår enligt skattningen till cirka 2-2,5 miljarder SEK per år. De indirekta kostnaderna, så som produktionsbortfall, uppgår till cirka 720-770 miljoner SEK per år. Rapporten tog inte

¹² Scenariotekniken har kritiserats för att riskera extrema utfall som överskattar vinsterna av olika insatser, exempelvis av ekonomiprofessor Lars Hultkrantz (2015)

¹³ Ring (2017)

¹⁴ Korsell (2005)

¹⁵ Pinotti (2015)

¹⁶ Jansson & Sanandaji (2019)

¹⁷ Svensk Handel (2017)

¹⁸ Svensk Handel (2019)

hänsyn till svåruppskattade kostnader så som förlust av livskvalitet. Det skattade värdet av transfereringar i form av sjukpenning uppgår till 347 miljoner SEK om året, medan transfereringar i form av ekonomiskt bistånd uppgår till cirka 378 miljoner SEK om året.¹⁹ I andra studier har kostnaderna uppskattats till allt från 13²⁰ till 19,2 miljarder SEK²¹.

Vad gäller våldtäkter har Nationellt centrum för kvinnofrid tagit fram beräkningar baserade på olika typfall av våldtäkter. Rapporten visar att våldtäkt är ett kostsamt brott. Det minst kostsamma typfallet skulle då ha en samhällsekonomisk kostnad som överstiger 1 miljon SEK. Beräkningarna inkluderade både direkta och indirekta kostnader.²²

2.2.4. Brott av personer med missbruksproblem

I Missbruksutredningen ges en rad kostnadsuppskattningar för samhället av missbruk, bland annat till följd av brottslighet. Utredningen anger att mycket av kriminaliteten är missbruksrelaterad och att 70 procent av Kriminalvårdens klienter har problem med missbruk samt att missbruk är en av de vanligaste orsakerna till återfall i brottslighet.²³

En skattning av kostnader för registrerade brott som begicks av 227 kvinnor som tvångsplacerats på ett behandlingshem för missbruksproblem under åren 1997–1999 visar att den genomsnittliga totala kostnaden för samhället och för produktionsbortfall är cirka 1 miljon SEK. Den genomsnittliga kostnaden för rättsväsendet uppgick till över 830 000 SEK (2010 års priser) per kvinna, under den studerade perioden. Den största enskilda kostnaden (närmare hälften av totalkostnaderna för rättsväsendet) avsåg kostnader för Kriminalvården. Därefter kom polisens kostnader, som svarade för närmare en fjärdedel av rättsväsendets totala kostnader.²⁴ Kostnader för brottsoffer och kostnader kopplade till produktionsbortfall summerade till mellan 200 000 SEK och 275 000 SEK per kvinna under den studerade perioden.²⁵

2.2.5. Våldsbrott

En IFAU-rapport uppskattar kostnaden för ett våldsamt överfall till 1,3-1,4 miljoner SEK. En betydande del av samhällskostnaden kommer från den förhöjda risken för tidig död; mer än tio gånger så stor risk.²⁶ Det är långt mindre än den nyligen gjorda beräkningen av kostnaden för ett mord i Storbritannien: 3,2 miljoner brittiska pund.²⁷

Studier utgår ofta från specifika brottstyper och sociala preventionsinsatser, men förekommer även som delar av en större analys av mer övergripande sociala problem (exempelvis missbruk). En ”måttlig” misshandel leder till långsiktiga samhällskostnader på cirka 6

¹⁹ Socialstyrelsen (2006)

²⁰ <https://www.svd.se/mans-vald-kostar-13-miljarder-per-ar--kraftigt-underskattat>

²¹ Socialstyrelsen (2006)

²² De Vylder (2010)

²³ SOU 2011:35

²⁴ Olsson & Fridell (2013)

²⁵ Olsson (2014)

²⁶ Ornstein (2017)

²⁷ Heeks m.fl. (2018)

miljoner SEK. En grov misshandel där offret blir invalidiserad för resten av livet uppskattas kosta samhället cirka 50 miljoner SEK.

Ett personrån kostar cirka 225 000 SEK. En förövare som vid upprepande tillfällen hamnar i fängelse uppskattas skapa långsiktiga samhällskostnader på mer än 9 miljoner SEK.²⁸

2.2.6. Inkomstbortfall för den enskilde

Brottsoffer arbetar i lägre utsträckning och har lägre inkomster. En IFAU-rapport redovisar att det genomsnittliga inkomstbortfallet är 30 000 SEK per år för män och 34 000 SEK per år för kvinnor. Eftersom kvinnor dessutom tjänar mindre blir den relativa inkomsteffekten värre för kvinnor än för män. Brottsligheten bidrar därmed till ekonomisk ojämställdhet. Bland kvinnor är den efterföljande inkomsten i genomsnitt 25 procent lägre jämfört med om personen inte skulle utsatts för brott. Effekterna håller i över åtminstone åtta år.

Brottsutsatthet minskar sannolikheten att arbeta. För män minskar sannolikheten att arbeta med 11 procent om man utsätts för brott. För kvinnor är motsvarande 7 procent. Eftersom kvinnor arbetar i något mindre utsträckning än män, blir den relativa effekten ännu större: 22 procent för kvinnor och 12 procent för män. Effekten ökar över tid. Sjukfrånvaron ökar för de som utsätts för brott: med cirka 20 procent för män (15 dagar per år) och cirka 25 procent för kvinnor (31 dagar per år).²⁹

2.2.7. Påverkan på bostadspriser

Bostadspriser påverkas av kriminalitet. En ökning av total brottslighet med en procent sänker priser med 0,04 procent, medan en ökning av bostadsinbrott med en procent sänker priser med 0,21 procent³⁰. Genom att använda det nyligen utvecklade crime harm index (CHI) och bostadspriser kan kriminalitetens skada även vägas in i beräkningarna av brottslighetens påverkan på bostadspriser och därmed på privatekonomin för boende.

En nyligen utgiven studie, som använder samma metoder som tillämpats i andra länder, visar att en ökning med en standardavvikelse i index mellan två områden sänker priset med 0,5 procent. I Stockholm är skillnaden mellan genomsnittet och de områden som har högst CHI 2,6 procent. Ett tydligt exempel är att om en lägenhet som säljs för genomsnittspriset 4,5 miljoner SEK i Hässelby strand istället såldes i Beckomberga skulle priset – allt annat lika – vara 117 000 SEK lägre på grund av att brottsligheten är värre i det området.³¹

²⁸ Nilsson & Wadeskog (2012)

²⁹ Ornstein (2017)

³⁰ Ceccato & Wilhelmsson (2011)

³¹ Höök (2021)

2.3. Utvärdering av åtgärder

2.3.1. Arbetsmarknadsprogram i kriminalvården

Arbetsmarknadsprogrammet KrAmi utvärderades med en samhällsekonomisk konsekvensanalys, med en grupp i programmet och en kontrollgrupp, med goda resultat. Beräkningen tog hänsyn till arbetsinkomster, sjukvårds- och socialtjänstkostnader, transfereringar och kriminalvårdskostnader.

Den samhällsekonomiska vinsten per satsad krona var enligt utvärderingen 14 SEK, att jämföra med de andra programmens 6 SEK per satsad krona³². Program med fokus på arbetsmarknadsetablering är med andra ord mer än dubbelt så samhällsekonomiskt lönsamma.

2.3.2. Åtgärder för att klara skolan

Var tionde 24-åring saknar gymnasieexamen. Vid 24 års ålder har de som gått ut gymnasiet utan fullständig examen haft möjlighet att läsa upp. Fler utan gymnasieexamen innebär fler arbetslösa och ökad risk att fler rekryteras till kriminalitet. Redan utan att väga in kostnader för kriminalitet beräknas samhällsförlusten av att en tiondel av 24-åringarna saknar gymnasieexamen till 53 miljoner SEK över ett yrkesliv, jämnt fördelat mellan lägre inkomster och uteblivna skatteintäkter. Utebliven gymnasieexamen är inte jämnt fördelat; bland barn till akademikerföräldrar är det en på tjugo, medan det bland barn till föräldrar utan gymnasial utbildning är närmre hälften.³³

Tabell 1. Risk för social problematik för barn med låga betyg i årskurs 9 jämfört med medelhöga betyg, kontrollerat för socioekonomisk bakgrund

Problematik	Kvinnor	Män
Själv mord efter årskurs 9	2,0	2,6
Narkotikamissbruk efter 20 års ålder	5,8	6,8
Alkoholmissbruk efter 20 års ålder	4,3	5,3
Allvarlig kriminalitet efter 20 års ålder	9,9	8,4
Tonårsförälder	8,3	7,4
Lever på ekonomiskt bistånd vid 25 års ålder	10,4	6,7

Not: 2 motsvarar dubbel risk. Riskerna är justerade för födelseår, utländsk bakgrund, region, socioekonomisk bakgrund, bostadsform, ekonomiskt bistånd samt indikatorer för psykisk sjukdom och missbruk hos föräldrarna. Källa: Socialstyrelsen (2010)

Om ytterligare en elev blir behörig till gymnasiet är det värt ungefär 1,3 miljarder SEK. Det innebär att utrymmet för att göra åtgärder som ökar andelen som klarar grundskolan är stort. Ett exempel på en åtgärd som är utvärderat är Skolfam, som ger stöd till familjehemsplacerade barn att klara skolan. Den används bara i cirka 30 kommuner, antagligen för att den kostar cirka 180 000 SEK per ungdom i programmet. Även utan att ha hänsyn till risk för kriminalitet förväntas varje satsad krona ge det dubbla tillbaka.³⁴

³² Jess (2005)

³³ Hök & Sanandaji (2017)

³⁴ Hultkrantz (2021)

2.3.3. Föräldrastödsprogram och andra förebyggande åtgärder

Forskning visar att föräldrastödsprogram riktade till föräldrar med svårare problem i föräldraskapet, eller vars barn har omfattande beteendeproblem och därmed också är i riskzonen för kriminalitet, är en effektiv satsning som sparar ekonomiska resurser. Insatsen betalar sig själv redan efter ett år genom de positiva effekter som stödet får för barnen.³⁵

Tabell 2. Strukturerade föräldrastödsprogram för att förebygga utåtagerande beteenden

Program/insats	Beskrivning	Utvärderad (sv.)	Utvärderad (int.)
Active parenting	Utveckla goda relationer mellan barn och föräldrar, skapa en hanterbar vardag i familj/skola.		X
Tripple P (nivå 2-3)	Främja positiva relationer och förbättra barnens psykiska hälsa	X	X
Cope	Förbättra samspelet i familjen och ge föräldrar verktyg som stöd för sitt föräldraskap.	X	X
Connect	Anknytningsbaserat program som fokuserar på anknytning och barns utveckling.	X	X
De otroliga åren	Förbättra barnens psykiska hälsa baserat på social inlärnings- och förstärkningsteori.	X	X
Komet	Förbättra samspel och minska bråk och konflikter mellan förälder och barn.	X	

Källa: Feldman m.fl. (2014)

2.3.4. Säkerhetspersonal

Bevakningsanställda kompletterar polisens insatser. Utbildningar för de olika kategorierna bevakningsanställda regleras i polisens föreskrifter. Det finns en tydlig, men inte alltid brett känd, fördelning av roller mellan olika funktioner och förordnanden³⁶:

³⁵ Skr. 2016/17:126

³⁶ Jansson & Sanandaji (2019)

- Väktare – samma befogenheter som allmänheten, det vill säga envarsingripande. Väktare kan dock ha rätt att bära batong och handfängsel om tjänsten kräver det. De kan även ha förstärkt rättsskydd.
- Ordningsvakter – begränsade polisiära befogenheter med lydads- och rapporteringsplikt till polisen. Får omhänderta berusade personer, samt avvisa eller avlägsna personer som är en omedelbar fara för allmän ordning. Utrustade med batong och handfängsel.
- Skyddsvakter – förordnade av regering, Försvarsmakt eller länsstyrelse för att bevaka samhällsanläggningar med ökad risk för terrorism, spioneri eller sabotage. Har befogenhet för gripande, visitering, beslagtagning och omhändertagande. Utrustade med batong, handfängsel och OC-spray, samt kan vara utrustade med hund och i vissa fall skjutvapen.

Ordningsvakter har vuxit fram som ett nytt verktyg för kommunerna när man lokalt försöker kompensera för en frånvarande polis. Stockholms kameror och ordningsvakter i tunnelbanan har exempelvis minskat brottsligheten med 25 procent generellt. Rånen har minskat med hela 60 procent.³⁷ Ett annat exempel har kommit att kallas Uppsalamodellen. Där har kommunen upphandlat ordningsvakter för att patrullera, avvisa personer som dricker alkohol, agera mot ungdomsgång eller liknande.³⁸ Det har funnits svårigheter, då förordnanden begränsats av polisen – inte minst vilka geografiska områden som får patrulleras.

2.3.5. Business Improvement Districts (BID)

Gemensamma satsningar för att förbättra tryggheten i ett område kallas ibland business improvement districts (BID). Modellen kommer från Kanada och bygger på att aktivera flera aktörer i samhället. En stad med ett omfattande arbete enligt modellen är London, där etablerades det första BID 2005, men redan 2016 fanns 50 BID och totalt 61 000 företag var involverade³⁹. Det kan handla om förändringar i den fysiska miljön som gör att fler människor är närvarande – gångstråk, uteserveringar, kommersiella fastigheter i bottenplan på bostadshus – under dygnets alla timmar. I Sverige har såväl Trygghetskommissionen och Fastighetsägarna som Boverket lyft arbetssättet som ett gott exempel. En förutsättning är lokala anpassningar.⁴⁰

³⁷ Priks (2015)

³⁸ Jansson & Sanandaji (2019)

³⁹ Jansson & Sanandaji (2019)

⁴⁰ Trygghetskommissionen (2018)

3. Reformier

3.1. Nytt forskningsinstitut med fokus på brottslighetens kostnader och brottsförebyggande åtgärder

Kunskapsläget om samhällskostnader av kriminalitet i Sverige är begränsat, likaså utvärdering av olika åtgärder. Sverige har goda exempel av kunskapshöjande institut, exempelvis bidrar Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) till forskning om arbetsmarknaden och utbildning på Sverige och jämförbara internationella exempel, medan Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) sammanställer effektutvärderingar av metoder och insatser inom socialtjänst och hälsovården.

Brottsförebyggande rådet (Brå) gör vissa sammanställningar av statistik, såsom nyligen uppmärksammade publikationer om dödligt skjutvapenvåld i Europa⁴¹ och utländsk bakgrund för brottsmisstänkta.⁴²

Kunskapen om brott beror på tillgänglig statistik, som i sin tur har flera brister.

Brottsstatistiken har kända mörkertal, trygghetsundersökningar mäter snarare den upplevda otryggheten och så vidare. Ett område där kriminella gäng tagit kontrollen och människor slutar anmäla brott kan se ut som att brottsligheten minskar, när det snarare kan vara tvärt om. Äldre kvinnor upplever sig mest otrygga, men är bland de minst brottsutsatta, medan det är tvärt om för unga män.

Ett exempel på hur insatser kan utvärderas är studier som gjorts på multisystemisk terapi (MST) som behandling av ungdomar med allvarliga beteendeproblem. Ungdomar med allvarliga beteendeproblem lottades slumpmässigt till antingen MST eller traditionell behandling.

Vid en tvåårsuppföljning framkommer att MST inte gav något mervärde jämfört med traditionell behandling i termer av dess effekt på psykosociala och beteendemässiga utfall. Vid en femårsuppföljning skattades det monetära värdet av ungdomars brottslighet under uppföljningsperioden i termer av kostnader till polisen, åklagare, domstolarna, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse. Kostnaderna under denna uppföljningsperiod skattades till 446 000 SEK per individ för MST-gruppen jämfört med 306 000 SEK per individ för gruppen som fått traditionell behandling. Enligt denna analys innebar MST en nettoförlust för samhället med drygt 110 000 SEK per ungdom efter fem år, jämfört med traditionell behandling.⁴³

Vi föreslår därför att:

- Brå inkorporeras i ett nytt forskningsinstitut: Sveriges nationella utvärderingsinstitut för trygghetsåtgärder (SNUT).
- Regeringen uppdrar åt SNUT att bland annat genomföra den nationella trygghetsundersökningen, utvärdera såväl nationella som lokala åtgärdsprogram enligt

⁴¹ Brå (2021a)

⁴² Brå (2021b)

⁴³ Olsson (2010)

exempelvis vedertagen nyttokostnadsanalys⁴⁴ och sammanställa tillämplig kunskap från andra institut eller länder.

- Regeringen uppdrar åt SNUT att årligen följa upp metoder och presentera en sammanställning som kommenteras av regeringen för att sedan behandlas av riksdagen.

3.2. Renodla polisens uppgifter och stärk kommunernas trygghetsarbete

Ordningsvakter används idag av kommuner som en del i trygghetsarbetet. Framför allt är kommunernas ökade användning av ordningsvakter ett uttryck för polisbristen och att det saknas tillräckligt många synliga, patrullerande poliser. För att kompensera för polisbristen anställer kommunerna ordningsvakter. I de fall ansökan om att ha ordningsvakter patrullerande avslås använder sig kommunerna istället av exempelvis trygghetsvärdar eller liknande. En tillståndsansökan om ordningsvakter kan avslås om polisen inte delar kommunens uppfattning om behovet i det aktuella området.

Ordningsvakter har idag vissa befogenheter och leds av polisen. De har samtidigt inte tillgång till polisens kommunikationssystem och kan efter ett gripande av en berusad person inte säkerställa identitet eller visitera personen. Ordningsvakter behöver idag invänta polis för att ta en person till arrest, så kallad fyllecell, eller för att förverka alkohol på allmän plats där alkohol inte får förtäras.

Utredningen En ny lag om ordningsvakter m.m. (SOU 2021:38) har föreslagit att ordningsvakter ska kunna användas för fler ändamål och att ordningsvakterna får utökade befogenheter. Det är välkommet och nödvändigt att dessa förslag snarast blir verklighet. Utredningen saknar dock förslag om att avskaffa kommunernas tillståndsplikt.

Kommunerna begränsas idag från att själva avgöra hur, var och när ordningsvakter ska användas. Det rimliga vore att, som med andra områden där det bedrivs tillsyn över kommunens myndighetsutövning, kommunen kan besluta hur trygghetsarbetet ska utföras i kommunen – och sedan bedriver tillsynsmyndigheten tillsyn på det arbetet.

Kommunerna borde alltså själva avgöra om det finns ett behov av att ha ordningsvakter anställda eller inte. Därför bör den kommunala tillståndsplikten avskaffas och ersättas med en anmälningsplikt. Polisen bör fortsatt vara tillsynsmyndighet för ordningsvakter samt godkänna förordnanden.

Detta bör även gälla kamerabevakning. Moderaterna har dock redan förslag om att avskaffa tillståndsplikten för kommuner och regioner när det kommer till kamerabevakning.

⁴⁴ Washington State Institute for Public Policy har utarbetat en väl fungerande cost-benefit-analysmodell som rekommenderas av bl.a. ekonomiprofessor Lars Hultkrantz (2015).

Polisen ägnar idag en ansenlig tid åt arbetsuppgifter som inte nödvändigtvis kräver polisiär utbildning och befogenhet. Det finns populära, men relevanta, exempel om försvunna katter, men också mer allvarliga om hundratals poliser som uppehålls vid den svenska gränsen för kontroller. Utöver att Polisen i dagsläget har arbetsuppgifter som vore bättre lämpade för andra att utföra måste Polismyndigheten själva på ett bättre sätt följa upp och utvärdera hur resurserna används. Sedan år 2015 har Polisen tillförts 7,4 miljarder, vilket är en ökning av anslaget med 35 procent. Förra året genomförde Riksrevisionen en granskning av Polismyndighetens arbete i utsatta områden. Granskningen visar att Polisen under de senaste åren fått stora resurstillskott men att det inte går att följa upp hur stor del av dessa resurser som kommit utsatta områden till del och att målet om antalet områdespoliser i utsatta områden inte är uppfyllt. Polisen följer inte själva upp resursfördelning eller målsättningar.⁴⁵

Mot ovanstående bakgrund kan slutsatsen dras att både lagstiftaren och myndigheten måste bli bättre på att prioritera bland Polisens arbetsuppgifter och utvärdera att resurser används på ett effektivt sätt.

Vi föreslår därför:

- Avskaffa kommunernas tillståndsplikt för ordningsvakter.
- Inrätta en gränsvakt som sköter gränskontroll och liknande, att jämföra med Tullverkets tulltjänstemän, som frigör polisens resurser vid gränskontroller.
- Utveckla ordningsvakternas befogenheter till visitation och andra åtgärder för att säkerställa identitet.
- Låt ordningsvakter förverka alkohol av ringa värde och förflytta personer till arrest.
- Ge ordningsvakter tillgång till polisens kommunikationssystem då det är lämpligt och underlättar arbetet.

⁴⁵ Riksrevisionen 2020:20

3.3. En brottsförebyggande arbetslinje

Fler med jobb och färre med bidrag har en direkt effekt på kriminaliteten. Sambandet mellan utanförskap och rekrytering till kriminella gäng är väl belagt⁴⁶. Starka drivkrafter för arbete, utbildning efter arbetsmarknadens behov och rätt stöd att skaffa jobb är betydelsefullt för att minska både arbetslösheten och brottsligheten.

Flera jobbåtgärder kan dessutom mer direkt ha verkan på kriminaliteten. Krav på heltidsdeltagande i aktivering som motprestation för bidrag är ett bra och tydligt exempel. Genom att kräva närvaro i åtta timmar om dagen av alla som lever på olika arbetslöshetsbidrag – aktivitetsersättning, a-kassa, etableringsersättning, försörjningsstöd och så vidare – minskar den tillgängliga tiden för kriminella handlingar.

Vi föreslår därför:

- Alla arbetslöshetsbidrag ska ha aktivitetskrav på heltid som motprestation.

3.4. Förebyggande åtgärder med fokus på kunskap

Elever som har svårt att klara skolan eller har tuffa hemförhållanden är de som är mest hjälpta av ordning och reda i skolan samt tydligt fokus på ämneskunskaper. En sådan inriktning gynnar alla elever och bör därför genomsyra hela skolan.

Unga som inte klarar skolan behöver mer tid i skolan. Rektor bör därför ges möjlighet att – och förväntas att – utöka skolplikten för dem som inte klarar skolan, exempelvis genom förlängda skoldagar med läxhjälp eller med lovskola.

Fritidsgårdar är något som många kommuner erbjuder sina unga som ett sätt att sysselsätta sig på fritiden. I flera kommuner har det rapporterats om fritidsgårdar som präglas av en miljö där kriminella har hög status och där det ska det ha varit problemfritt att vara HBT-fientlig och att förespråka hederskultur. Det behövs en ny kultur, där fritidsgårdarna snarare knyts samman med läxhjälp och där deltagande i kommunalt arrangerade, avgiftsfria fritidsaktiviteter villkoras mot deltagande i läxhjälp. Det finns skäl att stärka upp fritidsmiljöer som hjälper ungdomar som är socialt utsatta att klara skolan. Sådana miljöer ska präglas av vuxna förebilder som kan hjälpa till med skolarbetet, i utbyte bör det finns trygga miljöer med fritidsaktiviteter och kvällsmat. Kravlösa miljöer som bara erbjuder ”någonstans att vara” bör avvecklas.

Unga som studerar på gymnasiet har rätt till studiebidrag. Vid ogiltig frånvaro dras studiebidraget in. Det är Centrala Studiestödsnämnden (CSN) som beslutar om indragning eller reducering av studiebidrag på grund av ogiltig frånvaro (skolk). Det är skolan som inrapporterar sådan olovlig frånvaro. Fr.o.m. 1 januari 2012 ska skolorna inrapportera ogiltig

⁴⁶ Brå (2020)

frånvaro som uppgår till fyra timmar eller mer under en månad. Frånvaron ska ske vid upprepade tillfällen, varefter CSN tar beslut om indragning/reducering av studiebidrag. Trots detta rekommenderar Socialstyrelsen i sina allmänna råd (SOSFS 2013:1) kommunerna att kompensera för indraget studiebidrag med höjt ekonomiskt bistånd.

För att det inte ska slarvas med närvarokontrollen bör tekniska hjälpmedel användas. En undersökning på en skola i Skellefteå (cirka 1250 elever och 175 lärare) visade att 17 280 timmar om året gick åt att registrera närvaro, vilket motsvarar närmare tio heltidstjänster. Tekniska lösningar med ansiktsigenkänning för att registrera närvaro utan att ta tid av lektionen eller belasta läraren med administration har i studier upplevts positiva av såväl elever som lärare.⁴⁷ Pilotprojektet belades med en sanktionsavgift från integritetsskyddsmyndigheten och försöken har därför stannat av. Vidare borde en primär uppgift för kommunernas socialarbetare, fritidsledare, fältarbetare och olika stödfunktioner i skolan borde vara att upprätthålla skolplikten för elever som inte är i skolan.

Vi föreslår med anledning av detta:

- Minska läroplanens omfattning så att den fokuserar på att förmedla ämneskunskaper i en lugn och trygg miljö.
- Tillåt rektor att beslut om utökad skolplikt för enskilda elever, exempelvis för läxhjälp efter ordinarie skoltid eller lovskola.
- Genomför en pilotstudie runt om i Sverige med läxhjälpvillkor för fritidsgårdarnas aktiviteter.
- Reglera så att kommunerna inte får kompensera med höjt försörjningsstöd vid indraget studiebidrag till följd av skolk.
- Uppdra åt alla kommuner att använda reglerna för vitesföreläggande vid skolk.
- Ge lagstöd åt tekniska hjälpmedel som underlättar närvarokontroll, exempelvis ansiktsigenkänning.

⁴⁷ Holmqvist (2019)

4. Referenser

Bakke, J. (2011). Kriminalitetens kostnader. En undersøkelse om tyverikriminalitetens kostnader og et anslag over kriminalitetens kostnader. Oslo: Politihøgskolen.

Blanco, L.R. (2013). The impact of crime on trust in institutions in Mexico. *European Journal of Political Economy*, vol. 32, s. 38-55.

Brottsförebyggande rådet (2021b). Misstänkta för brott bland personer med inrikes respektive utrikes bakgrund (rapport 2021:9). Stockholm: Brottsförebyggande rådet (Brå).

Brottsförebyggande rådet (2021a). Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder (rapport 2021:8). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet (2020). Dödligt våld i den kriminella miljön, 2005-2017 (rapport 2020:4). Stockholm: Brottsförebyggande rådet (Brå).

Ceccato, V. och Wilhelmsson, M. (2011). The impact of crime on apartment prices: Evidence from Stockholm, Sweden. *Geografiska Annaler Series B: Human Geography*, 93(1), s. 81–103.

Czabański, J. (2009). The Feasibility of Cost of Crime Estimations in Eastern Europe – The Case of Poland. *European Journal On Criminal Policy & Research*, 15(4), s. 327–342.

Detotto, C. och Vannini, M. (2010). Counting the cost of crime in Italy. *Global Crime*, 11 (4), s. 421–435.

De Vylder, S. (2010). Vad kostar våldtäkter? Samhällsekonomiska kostnader för sexuellt våld. Ur antologin *Sju perspektiv på våldtäkter* (rapport 2010:2). Stockholm: Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK).

Easton, S., Furness, H. och Brantingham, P. (2014). *Cost of Crime in Canada. 2014 Report*. Vancouver: Fraser Institute.

Feldman, I. et.al. (2014). Med många bäckar att stämma i – hur ska vi prioritera och hur beräknar vi kostnaden? Stockholm: Skandia Försäkringsaktiebolag.

Heeks, M., Reed, S., Tafhiri, M., Prince, S. (2018). *The economic and social costs of crime*. UK: Home Office.

Holmqvist, S. (2019). *Ansiktsgenkänning för närvarohantering i skolan*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan (KTH).

Hultkrantz, L. (2021). Seminarium om kostnader för kriminalitet. Moderaterna.

Hultkrantz, L. (2015). Att utvärdera sociala investeringar. Stockholm: SNS Förlag.

Hök, L. & Sanandaji, N. (2017). Samhällsförlusten av skolmisslyckanden och värdet av att rädda fler i varje årskull. Stockholm: Skandia – Idéer för livet.

Höök, J (2021). The importance of crime severity for housing prices. Växjö: Ekonomihögskolan vid Linnéuniversitetet.

Jansson, L. och Sanadaji, N. (2019). Vägen till ett tryggare Sverige. Stockholm: Säkerhetsföretagen.

Jess, K. (2005). Socioeconomic evaluation of a correctional programme in Sweden – long term effects. *European Journal of Social Work*, 8(4), s. 399–417.

Kantar Sifo (2020). Verisure: Svenskarna och trygghet 2019.

Kerezsi, K. (2011). The social cost of crime and crime control. National Institute of Criminology. Ungern.

Kriminalpreventiva rådet i Danmark/Rambøll (2019). Samfundsøkonomiske omkostninger ved vold.

Korsell, L. (2005). Räkna brott eller omsättning? I: Korsell, L. m.fl. (red.) *Ekstraordinære tider*. Oslo: Novos förlag. s. 143–163.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011). *Tryggare kan ingen...?* Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Nilsson, I. och Wadeskog, A. (2012). *Gatuvåldets ekonomi. Ett kommunalt perspektiv*. Stockholm: Skandia Försäkringsaktiebolag.

Olsson, T. M. (2014). Productivity loss, victim costs and the intangible costs of crime: follow up to a longitudinal study of criminal justice system involvement and costs of women with cooccurring substance abuse and mental disorders in Sweden. *Mental Health & Substance Use: Dual Diagnosis*, 7(2), s. 102–109.

Olsson, T. M. och Fridell, M. (2013). Women with cooccurring substance abuse and mental disorders in Sweden: A longitudinal study of criminal justice system involvement and costs. *Mental Health and Substance Use: Dual Diagnosis*, 6(3), s. 219–236.

Olsson, T. M. (2010). Intervening in youth problem behaviour in Sweden: a pragmatic cost analysis of MST from a randomized trial with conduct disordered youth. *International Journal of Social Welfare* 19(2), s. 194–205.

Ornstein, P. (2017). The price of violence: Consequences of violent crime in Sweden, Rapport 2017:22, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

Pinotti, P. (2015). The economic cost of organized crime: evidence from southern Italy. *The Economic Journal*, vol. 125, s. 203-232.

Priks, M. (2015). The effect of surveillance camera on crime: evidence from the Stockholm subway. *The Economic Journal*, nr. 125.

Regeringen (2017). Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program (Skr. 2016/2017:126). Stockholm: Regeringskansliet.

Ring, J. (2017). Kostnader för brott – en litteraturöversikt över metoder, resultat och utmaningar i forskningen om kostnader för brott. Rapport 2017:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Brå.

Smith, R. G., Jorna, P., Sweeney och J. och Fuller, G. (2014). Counting the costs of crime in Australia: A 2011 estimate. Research and Public Policy Series no. 129. Canberra: Australian Institute of Criminology.

Socialstyrelsen (2010). Social rapport 2010. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2006). Kostnader för våld mot kvinnor. En samhällsekonomisk analys. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOU 2011:35. Bättre insatser vid missbruk och beroende. Individ, kunskapen och ansvaret. Slutbetänkande av Missbruksutredningen. Volym 1. Stockholm: Fritzes.

SOU 2017:37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet– förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Betänkande av Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden. Stockholm: Wolter Kluwers.

Svensk Handel (2017). Stölder och annat svinn i svenska butiker.

Svensk Handel (2019). Trygghetsbarometern 2019.

Trygghetskommissionen (2018). Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott.